

## **Le développement territorial en Amazonie Brésilienne :**



Les défis de la mise en œuvre d'une gouvernance et de  
stratégies de développement dans le territoire Baixo

Amazonas de l'État du Pará

Mémoire présenté par : **Etienne POLGE**

En vue de l'obtention du **DIPLOME D'INGENIEUR DE SPECIALISATION EN  
AGRONOMIE TROPICALE DE L'INSTITUT DES REGIONS CHAUDES DE  
MONTPELLIER SUPAGRO**

Option ECODEV : **politiques publiques, organisations et marchés agricoles**

Directeur de mémoire et Maitre de stage : Marc Piraux

**RÉSEAU FRANÇAIS  
D'ÉTUDES BRÉSILIENNES**



## **Le développement territorial en**

### **Amazonie Brésilienne :**

Les défis de la mise en œuvre d'une gouvernance et de  
stratégies de développement dans le territoire Baixo

Amazonas de l'État du Pará

Mémoire présenté par : **Etienne POLGE**

En vue de l'obtention du **DIPLOME D'INGENIEUR DE SPECIALISATION EN  
AGRONOMIE TROPICALE DE L'INSTITUT DES REGIONS CHAUDES DE  
MONTPELLIER SUPAGRO**

**Option ECODEV** : politiques publiques, organisations et marchés agricoles

Membres du jury : Betty WAMPFLER (IRC Montpellier Supagro), Stéphane Fournier (IRC  
Montpellier Supagro), Marc PIRAUX (CIRAD).

**Date de soutenance : 17 décembre 2010**

## RESUME

Le développement territorial en Amazonie Brésilienne: les défis de la gouvernance et de l'élaboration de stratégies de développement adaptées dans le territoire Baixo Amazonas. Mémoire présenté pour le diplôme d'ingénieur de spécialisation en agronomie tropicale de l'institut des régions chaudes de Montpellier Supagro

---

BRESIL, Pará, Territoire Baixo Amazonas

---

Le développement territorial s'impose progressivement comme le moyen adéquat pour mettre en place un développement durable permettant à la fois d'améliorer les conditions de vie des populations rurales, d'assurer une gestion et une valorisation équilibrées des ressources, ainsi que de préserver le patrimoine naturel. Ce type de développement équilibré est d'autant plus approprié au cas de l'Amazonie que les colonisations récentes et incontrôlées de la forêt ont mené à un désastre écologique

C'est pourquoi le gouvernement fédéral brésilien a conçu une politique territoriale ambitieuse et innovante qui s'appuie sur la création de territoires ruraux dont la gestion est assurée et coordonnée par un collège territorial (le Codeter). Ce collège est composé à parité de représentants de la société civile organisée et des institutions publiques.

Le Cirad, fort son expertise en matière de développement territorial et de l'expérience de ses réseaux en France et à l'étranger, est engagé dans cette démarche et développe ses activités plus particulièrement en Amazonie. La présente étude, réalisée en liaison étroite avec ce centre de recherche, s'inscrit dans ce cadre. Elle a identifié un certain nombre de pistes de réflexion et formulé des propositions sur les outils territoriaux les plus aptes à résoudre de façon efficace et adaptée les difficultés spécifiques de ce type de milieu.

Le Codeter du territoire Baixo Amazonas do Para doit relever un grand nombre de défis dont la faible force de proposition que représente actuellement la société civile locale. Une autre difficulté majeure consiste en l'immensité de ce territoire. Ces deux contraintes à elles seules, rendent délicate l'application du principe de subsidiarité qui constitue une des bases de la gouvernance territoriale.

Pour dépasser ces difficultés, le Codeter a développé, en collaboration avec l'État du Pará, une stratégie qui s'appuie sur les conseils municipaux. Il s'agit de définir des axes stratégiques d'action destinés à conforter les dynamiques de développement local que constituent les Arrangements Productifs Locaux (APL/SPL). Ces arrangements se trouvent actuellement à des stades d'élaboration et de développement très divers. Des appuis adaptés à chaque cas doivent être mis en œuvre, ce qui implique une coopération plus importante entre les acteurs.

Le Codeter doit évoluer et s'adapter et pour répondre aux défis de ce développement territorial. Il doit notamment renforcer son fonctionnement interne et institutionnaliser sa stratégie à travers l'élaboration du Plan de développement territorial. Aussi de nouveaux outils doivent être inventés pour pouvoir donner à ce réseau toute son efficacité.

---

**Mots clefs :** Développement territorial, développement local, gouvernance, proximité géographique, proximité organisée, APL, SPL, Amazonie, Brésil.

POLGE Etienne, 2010. *Le développement territorial en Amazonie Brésilienne: les défis de la gouvernance et de l'élaboration de stratégies de développement adaptées dans le territoire Baixo Amazonas*, mémoire de fin d'étude ESAT 2, IRC Montpellier SupAgro, 94 pages.



## ABSTRACT

The territorial development in Brazilian Amazonia: the challenges of the governorship and the adapted development strategies in the Baixo Amazonia territory

BRAZIL, Pará, Baixo Amazonas Territory

---

Territorial development is increasingly recognized as an appropriate means to implement sustainable development which can improve the living conditions of rural populations, ensure balanced development and management of resources, and preserve the natural heritage. This type of balanced development is particularly relevant in the case of recent settlements and uncontrolled deforestation, in the Amazon, which led to an ecological disaster.

This is why the Brazilian federal government has designed an ambitious and innovative land policy that relies on the creation of rural territories which are managed and coordinated by an area college (le Codeter). The college is composed equally of representatives of organized civil society and public institutions.

CIRAD, with its strong expertise in regional development and its experience with networks in France and abroad, is committed to this approach and develops its activities this way, especially in the Amazon. This study, conducted in close liaison with the research center, fits into this framework. The study identifies a number of ways of thinking and makes proposals on territorial tools best suited to solve such matters efficiently and was tailored to the specific difficulties of this type of environment.

The Codeter of the Baixo Amazonas territory of Para faces many challenges including low power proposal that is currently the local civil society. Another major difficulty consists of the immensity of the territory. These two constraints alone make it difficult to apply the principle of subsidiarity, which is a basis of territorial governance.

To overcome these difficulties, the Codeter developed, in collaboration with the State of Pará, a strategy that relies on municipal councils. These define strategic lines of action to reinforce the dynamics of local development which are the Local Productive Arrangements (LPA/LPS). These arrangements are currently at widely varying stages of development. Support tailored to each case must be implemented, which implies greater cooperation between players.

The Codeter must evolve and adapt and respond to challenges of territorial development. It should especially strengthen its internal operations and institutionalize its strategy through the development of the territorial development plan. New tools must be invented to give the network of the territory its effectiveness.

---

**Key words:** Territorial development, local development, governorship, geographical proximity, organized proximity, LPS, LPA

## RESUMO

O desenvolvimento territorial em Amazônia brasileira: os desafios da governança e da elaboração de estratégias de desenvolvimento adaptados no território Baixo Amazonas. Tese apresentada para o diploma de engenheiro de especialização em agronomia tropical do Instituto das regiões quentes de Montpellier Supagro.

BRASIL, Pará, Território Baixo Amazonas

---

O desenvolvimento territorial impõe-se pouco a pouco como o meio adequado para implementar um desenvolvimento sustentável o qual permite melhorar as condições de vida das populações rurais, assegurar uma gestão e uma valorização equilibradas dos recursos, bem como de preservar o patrimônio natural. Este tipo de desenvolvimento é ainda mais adequado no caso da Amazônia aonde a colonização sobre a floresta, recente e descontrolada, deu um desastre ecológico.

É por isso que o governo federal brasileiro desenvolveu uma política territorial ambiciosa e inovadora que se apoia sobre a criação de territórios rurais cuja gestão é assegurada e coordenada por um colégio territorial (o Codeter). Este colégio é composto de representantes da sociedade civil organizada e das instituições públicas à paridade.

O Cirad, com a experiência do desenvolvimento territorial que ela tem, se comprometeu nesse assunto em Amazônia. Esse estudo realizado com esse centro identifica diversas pistas de reflexão e formula propostas sobre aos instrumentos territoriais mais aptos a resolver de maneira eficaz e adaptada as dificuldades específicas deste tipo de meio ambiente.

O Codeter do território Baixo Amazonas do Pará deve confrontar-se com um grande número de desafios tal com a fraca capacidade de proposta que tem atualmente a sociedade civil local. Uma outra dificuldade importante é devida à imensidade deste território. Aquelas particularidades tornam difícil a aplicação dos princípios de subsidiariedade que constitui a base da governança territorial.

Para ir além dessas dificuldades, o Codeter desenvolveu, a través duma parceria com o Estado do Pará, uma estratégia que se apoia sobre os conselhos municipais. Trata-se de definir eixos estratégicos de ação destinados a confortar a dinâmica de desenvolvimento local que constituem os Arranjos Produtivos Locais (APL/SPL). Estes arranjos encontram-se atualmente em fase de elaboração e numa maturidade muito diversa. Apoios adaptados à cada caso devem ser implementados, o que implica uma cooperação mais forte entre os atores.

O Codeter deve evoluir e adaptar-se para responder aos desafios deste desenvolvimento territorial. Deve reforçar o seu funcionamento interno e institucionalizar a sua estratégia através da elaboração do Plano de desenvolvimento territorial. Novos instrumentos devem ser inventados para dar eficiência aos redes sociais do território.

---

**Palavras chaves:** Desenvolvimento territorial, desenvolvimento local, governança, proximidade geográfica, proximidade organizada, APL, SPL, Amazônia, Brasil.

## REMERCIEMENTS

Un grand remerciement à :

Marc Piraux, une nouvelle fois, pour m'avoir permis de réaliser ce stage, pour ses visites sur le terrain et pour les bonnes discussions ;

Betty Wampfler, pour la formation et les stages français et sénégalais qui m'ont vraiment intéressé et apporté ;

Stéphane Fournier, pour la formation qu'il a dispensé en octobre 2009 et qui m'a rétrospectivement beaucoup servi ;

João Raimundo l'articulateur territorial avec qui j'ai partagé beaucoup de choses ;

toute l'équipe du Ceft BAM pour l'ambiance chaleureuse ;

tous les membres du Ceapac, qui travaillent intensément en faveur du développement de l'agroécologie ;

tous les membres des Syndicats des travailleurs ruraux...que la lutte continue !;

tous les acteurs locaux que j'ai croisés ;

tous les amis du Baixo Amazonas avec qui j'ai partagé de bons moments et qui m'ont permis de découvrir la région !;

Elsa Oberlis pour son appui tout au long de ce stage ;

toute ma famille qui m'a soutenu depuis la France et pendant l'écriture de mon rapport ;

tous les amis de l'IRC avec qui j'ai partagé les moments de travail, mais aussi les moments de détente.

## **SOMMAIRE**

Introduction .....	1
1 L'enjeu du développement territorial .....	4
1.1 Le développement territorial, une nouvelle manière de penser le développement .....	4
1.1.1 La gouvernance ou la mise en avant de la participation de la société civile .....	4
1.1.2 La proximité géographique comme nouvel avantage comparatif .....	5
1.1.3 Le développement territorial, un nouveau paradigme .....	9
1.2 Un contexte politique fédéral en recherche de légitimité .....	10
1.2.1 Une administration brésilienne remise en cause .....	10
1.2.2 Une colonisation agraire en réforme .....	11
1.2.3 Le développement agricole comme moyen de réduire la pauvreté .....	12
1.2.4 La mise en place des APL au Brésil .....	13
1.2.5 Une adaptation des mesures aux territoires .....	14
1.3 Un territoire d'Amazonie .....	15
1.3.1 Un territoire vaste et divers, marqué par deux saisons climatiques .....	15
1.3.2 Une évolution rapide du territoire .....	17
1.3.3 Un développement territorial particulier en Amazonie et dans le territoire Baixo Amazonas .....	20
1.4 Conclusion partielle .....	23
2 Méthodologie .....	24
2.1 un partage de la vie quotidienne des acteurs locaux .....	24
2.2 Une analyse multidimensionnelle des dispositifs .....	24
2.3 Une analyse multi scalaire du développement local et des APL .....	25
2.3.1 Une identification des dynamiques locales présentes sur le territoire .....	25
2.3.2 Une méthodologie basée sur la notion de territoire et de filière .....	26
2.3.3 La méthodologie d'analyse des APL .....	27
2.4 Des limites dues à la complexité des objets étudiés .....	28
3 Resultats et analyses: .....	29
3.1 Le Codeter, un dispositif territorial .....	29
3.1.1 La trajectoire du Codeter-BAM .....	29
3.1.2 Une organisation interne à redéfinir .....	30
3.1.3 Une participation cyclique .....	31
3.1.4 Une participation inégale des acteurs du territoire .....	32
3.1.5 Une collecte et une diffusion des informations difficiles .....	36
3.1.6 Une construction fragile des demandes .....	37
3.1.7 Des actions encore limitées .....	38
3.2 Les Arrangements productifs locaux, une stratégie pour le territoire .....	42
3.2.1 L'APL fruiticulture/ananas de Santarém, un outil de développement efficace .....	42
3.2.2 L'APL fruiticulture de Oriximiná, un renforcement du dispositif nécessaire .....	49
3.2.3 L'APL lait de Alenquer, un accord entre les acteurs indispensable .....	57
4 Discussion et perspectives .....	67
4.1 Un plan territorial de développement pour le Baixo Amazonas .....	67
4.2 Une évolution institutionnelle à prévoir .....	68
4.3 Une proximité organisée pour les territoires d'Amazonie .....	69
Conclusion .....	71
Bibliographie .....	73
Table des figures .....	76
Table des matières .....	77

## SIGLES ET ACRONYMES

AOMT-BAM : Association des Organisations des Femmes Travailleuses  
Asproexpa: Association des petits Producteurs, Extractivistes et Pêcheurs artisanaux d'Alenquer)  
Aprusan : Associação dos Produtores de Santarém  
ARQMO : Association des *Rémanescente Quilombolas* de la Municipalité d'Oriximiná  
Ceapac : Centre d'appui aux projets d'action communautaire  
CEF : Caisse Economique Fédérale  
Ceft-Bam : Centre d'étude, de Formation des Travailleurs du Baixo Amazonas  
CFR : Maison Familiale Rurale  
CIAT : Commission de mise en place des Actions Territoriale  
Cirama : Coopérative intégrale de réforme agraire  
CMDRS : Conseil Municipal de Développement Durable Durable  
Codeter : Collège du Développement Territorial  
Emater : Entreprise d'Assistance Technique  
Embrapa : Entreprise Brésilienne de Recherche Agronomique  
Fetagri : Fédération des Travailleurs en Agriculture  
Foqs : Fédération des Organisations Quilombolas de Santarém  
Funai : Fondation Nationale de l'Indien  
ICMbio : Institut Chico Mendes  
Ideflor : Institut de Développement Forestier (Etat du Pará)  
INCRA : Institut National de la Colonisation et de la Réforme Agraire  
IPAM : Institut de Recherche Environnementale d'AMazonie  
Mopebam : MOVimento dos PEscadores do Baixo AMazonas  
PTP : Planification Territorial Participative (Etat du Pará)  
PTDRS : Plan Territorial de Développement Rural Durable  
Sagri : Secrétariat à l'agriculture (Etat du Pará)  
Seduc : Secrétariat d'Etat à l'Education  
Sepaq : Secrétariat d'Etat de la Pêche et de l'AQuaculture  
Sepe : Secrétariat d'Etat des Projets Stratégiques (Etat du Pará)  
STTR : Syndicat des Travailleurs et Travailleuses Ruraux  
UFOPA : Université Fédérale de l'Ouest du Para  
ICMbio : Institut Chico Mendes  
SIF : Système d'Inspection Fédéral



## GLOSSAIRE:

*Varzea* : Plaines alluviales

*Terra firme* : interfluves ou terre ferme (partie jamais inondée)

*Camara dos vereadores* : Chambre des conseillers municipaux

*Colonia de Pescadores* : Association de pêcheurs

*Castanheiro do Pará*: grand arbre typique d'Amazonie dont le fruit, la “*castanha do Pará* », est consommé.

Extractivisme (francisation du portugais *extrativismo*) : consiste à une exploitation de la forêt, limitée à ses produits non ligneux (fruits, fèves caoutchouc).

## INTRODUCTION

Par sa taille, l'importance de ses ressources naturelles, son poids démographique, sa réussite économique, son statut de leader régional et la vigueur de sa démocratie, le Brésil est devenu un acteur essentiel dans l'arène internationale. Après des décennies de repli sur soi et d'instabilité, il se révèle comme un pays dynamique et innovant dans ses choix, qui a les moyens de ses ambitions.

Néanmoins et malgré les efforts accomplis, le chemin de son développement reste semé de difficultés et de tensions liées notamment à son histoire récente et aux fortes inégalités sociales et spatiales qui persistent.

La colonisation a mis en place un système de grandes propriétés qui s'est largement et durablement appuyé sur une main d'œuvre asservie. A l'instar d'autres pays d'Amérique latine, aucune répartition de la propriété rurale n'a été réalisée. Sur le plan des pratiques politiques, la république a produit une tradition parlementaire qui continue de concilier les intérêts des oligarchies régionales et du gouvernement central. Elle n'a pas toujours été porteuse d'une tradition démocratique, loin de là. En interdisant par exemple le vote des analphabètes jusqu'en 1985 dans un pays où l'éducation publique ne s'est généralisée que très tard, les gouvernements successifs ont maintenu toute une population en citoyens de seconde zone. Cette population, sans pouvoir revendiquer ses droits, est restée dans une pauvreté extrême. Cette situation lèste encore le décollage du pays.

Par ailleurs, le développement du Brésil a eu lieu de façon très contrastée selon les régions. La côte, puis le sud du pays se sont développés plus rapidement grâce à un accès facile et à un climat plus propice à certaines productions phares (canne à sucre, café...). A l'intérieur du Nordeste semi-aride, de grandes propriétés d'élevage se sont mises en place sur les meilleures terres, tandis que survivait une agriculture familiale sur les territoires résiduels soumis aux sécheresses et à la faim. Le sud du pays, non investi par les grands propriétaires, a accueilli les immigrants allemands puis italiens qui ont mis progressivement en place une agriculture familiale relativement prospère sur des terres fertiles et selon des techniques adaptées à une agriculture plus productive (mécanisation) et à une valorisation de la production (vin, fromage...), ce qui a permis un développement plus rapide de cette région. Sur les plateaux du centre ouest du pays, la recherche agronomique a permis la valorisation agricole de terres jusque là peu utilisées, et la mise en place de vastes propriétés de cultures annuelles.

En Amazonie, les populations traditionnelles sont restées pendant longtemps regroupées le long des fleuves, seules voies d'accès. La plus grande partie de cette région était inoccupée. Ce n'est que très tardivement, à partir des années 40, qu'une colonisation plus intensive a pu se faire par des agriculteurs familiaux et des travailleurs du Nordeste, fuyant la sécheresse ou à la recherche de terres. Ce mouvement s'est opéré sans pouvoir éviter une concentration foncière, du fait du désintérêt ou de la complicité des pouvoirs publics.

Les politiques de rééquilibrage économique, appuyées sur des fonds importants transitant par des agences de développement régionales (Sudene pour le Nordeste et Sudam en Amazonie), n'ont pu atteindre leurs objectifs du fait de l'inadaptation des projets et de leur manque de préparation avec les acteurs locaux. La faiblesse administrative de certaines municipalités et les jeux de pouvoirs n'ont pas permis de faire émerger une demande locale.

Avec la présidence de Lula, à partir de 2003, le développement territorial est apparu comme un moyen de réduire ces inégalités ainsi que de permettre un développement durable et équilibré du pays. Des politiques territoriales innovantes ont été menées par les différents ministères, mais de manière peu coordonnée. Cette situation a amené le gouvernement à mettre en place en 2008 un programme unique de développement territorial à travers les « territoires de la citoyenneté ». La mise en place de ces territoires supra municipaux, issus de l'évolution des « territoires ruraux », a été appuyée par le ministère du développement agricole. Ils sont gérés par des collèges de développement territoriaux (Codeter), assemblées paritaires entre les organisations de la société civile et les institutions publiques des différents niveaux administratifs (fédéral, État et municipal).

Parallèlement et dans un premier temps, à partir d'une réflexion scientifique, des expériences d'agrégation de petits entrepreneurs locaux ont été mises en place à travers les Arrangements Productifs Locaux (APL) censés favoriser la coopération entre les organisations (privées et publiques) et l'innovation. Ces actions ont été présentées, peut-être trop rapidement au regard de leur degré de maturité, comme nouveau modèle économique. Elles ont néanmoins été promues comme stratégie de développement territorial sur le plan national, mais aussi au niveau international au sein des BRICS (Brésil, Russie, Indes, Chine, Afrique du Sud).

Ce développement territorial revêt en Amazonie un caractère particulier puisqu'il doit répondre, plus que dans les autres régions, à des objectifs de protection environnementale. Les engagements internationaux de réduction de la déforestation pris par le Brésil, impliquent une gestion plus rigoureuse et plus qualitative des territoires. Il s'agit d'enrayer, de façon économiquement viable, équilibrée et dans une relative paix civile, le scénario classique et destructeur de la colonisation : construction de routes, arrivée des migrants, abattis-brulis/agriculture, implantation de pâturages pour l'élevage bovin, dégradation des sols, concentration et conflits fonciers, abandon des terres et migration de populations vers de nouvelles régions forestières. Cette nouvelle gestion qui s'impose, passe par une meilleure coordination des politiques et des organismes publics, une utilisation des ressources plus adaptée et la promotion d'un modèle de développement durable du territoire.

Le Cirad, dans le cadre du projet « Dialogo » (2006-2009), a agit dans ce sens et accompagné le mouvement, en renforçant les espaces de discussion autour de la route Br163 reliant Cuiaba et Santarém en cours de goudronnage, ainsi qu'en organisant l'information et des formations. Le projet s'est développé dans trois territoires ruraux : celui d'« Alta floresta » dans l'État du Mato Grosso, celui de la « Br163 » dans le Pará et, dans une moindre mesure, celui du Baixo Amazonas.

Le territoire Baixo Amazonas fait l'objet de plusieurs types d'occupation, d'exploitation ou de valorisation de l'espace, qui peuvent interférer, voire être antinomiques entre eux, ou encore être incompatibles selon leurs modalités avec les objectifs d'aménagement et de gestion durables. Ces types sont les suivants: celui des **entreprises** minières, forestière et liées au soja, qui défend un développement à travers la création d'infrastructures et d'emplois urbains, ce qui implique l'appropriation de terres par des groupes privés; celui des **peuples traditionnels** qui vivent au bord des fleuves et qui valorise les ressources naturelles, mais qui évolue avec les apports de la modernité ; celui des **agriculteurs familiaux** qui se place entre modernisation des exploitations et logique paysanne ; et celui des **environnementalistes** qui promeut la conservation et la gestion des espaces naturels ainsi que la préservation des traditions locales à travers la création de réserves et le développement de l'éco-tourisme.



La particularité du territoire Baixo Amazonas, comme de l'ensemble de l'État du Pará, est que l'agriculture familiale est encore très présente. L'arbitrage est donc encore possible entre différents modèles de développement. Cet arbitrage et cette recherche d'équilibre peuvent être réalisés dans ce territoire par le Codeter. Il est dans ses missions de promouvoir un développement durable et de permettre aux agriculteurs de trouver leur voie à travers l'élaboration de stratégies de soutien à l'agriculture familiale.

A l'heure où le Codeter se structure, non sans difficultés, et construit un plan de développement, le Cirad cherche à soutenir cette instance de gestion du territoire à travers ses activités de recherche et de développement.

C'est dans ce cadre que le présent travail a été réalisé. Il a eu notamment pour but d'accéder à une compréhension intime du fonctionnement du Codeter et des outils mis en place pour favoriser le développement territorial, qui s'avère fondamentale. Elle permet en effet de proposer, sur la base d'une bonne connaissance de la situation, en les confrontant aux apports théoriques et méthodologiques récents de la recherche et développement, des pistes d'actions et d'approfondissement en faveur de l'amélioration du développement territorial dans le Baixo Amazonas, et plus généralement en Amazonie.

Ce travail tente ainsi principalement de répondre à deux questions de recherche:

- Comment fonctionne le Codeter comme dispositif de gouvernance ?
- Quelle est la pertinence d'une stratégie d'APL pour favoriser le développement territorial ?

Le développement territorial s'avère en effet être un bon moyen pour répondre aux enjeux du développement en Amazonie. Cependant celui-ci ne sera véritablement efficace qu'après un processus de construction long et difficile.

En effet le contexte historique du Brésil et de la colonisation de l'Amazonie font que la société civile, dans le territoire Baixo Amazonas, dispose d'un capital humain faible ainsi que d'une organisation récente et peu structurée à partir de la base. Dans ces conditions, la question se pose de la légitimité des organisations de cette société civile et de leur réelle force de proposition. Pourtant le Codeter est censé développer ses activités sur la base des propositions des institutions publiques, mais aussi et surtout sur la base des propositions de la société civile qui doivent refléter la demande des citoyens.

Une stratégie de développement des APL a bien été décidée au niveau national, puis relayée au niveau des États, mais ses modalités d'application sont encore peu claires. En outre cette stratégie, même incomplète, semble avoir été très peu diffusée et être mal comprise au niveau local. La mise en place des APL a néanmoins été proposée par le Codeter, mais devant le peu de maîtrise du sujet, le débat semble s'être limité à la définition de priorités d'action dont les modalités doivent être définies par les organisations concernées localement.

Il est, à ce stade, possible d'avancer les hypothèses suivantes :

- Le fonctionnement du Codeter est rendu difficile par la **faible légitimité** et la **fragilité des institutions** de la société civile qui le composent.
- Le processus d'élaboration et de mise en place des APL rencontre de nombreuses difficultés à cause du **manque de débat** et de **stratégie collective**. Il se développe plutôt indépendamment du Codeter.



La présente étude s'est ainsi attachée à répondre aux questions de recherche et à vérifier les hypothèses présentées ci-dessus. Pour ce faire, la première partie du mémoire est consacrée à identifier et bien intégrer le cadre théorique du développement territorial, puis à caractériser l'enjeu que constitue ce type de développement au Brésil, et plus spécifiquement dans le territoire étudié. La deuxième partie traite des méthodologies de travail utilisées et précise leurs limites. La troisième partie rapporte les résultats de l'étude de terrain effectuée, d'abord sur le fonctionnement du dispositif territorial, le Codeter, puis sur trois Arrangements Productifs Locaux représentatifs de la diversité des dynamiques de développement local du territoire. Dans la discussion, dernière partie du mémoire, des thèmes plus transversaux sont abordés. Des pistes de réflexion et d'actions sont proposées.

## **1 L'ENJEU DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL**

### **1.1 LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL, UNE NOUVELLE MANIERE DE PENSER LE DEVELOPPEMENT**

#### **1.1.1 La gouvernance ou la mise en avant de la participation de la société civile**

Après l'échec des modèles d'État centralisateur et protecteur, puis le retrait progressif de l'État par la suite, dans les années 1990 un nouveau modèle est apparu, symbolisé par le concept de gouvernance.

La **gouvernance** peut être comprise comme un processus de coordination des acteurs, groupes sociaux et institutions en vue de réaliser des objectifs définis et discutés collectivement (Le Galès, 1998).

Ce principe, appliqué à la gestion publique, est associé à la pratique de la **subsidiarité** selon laquelle la décision doit être prise par le groupe d'acteurs qui connaît le mieux le problème, la manière de le résoudre et qui a le plus d'intérêts à la résolution des conflits (Philippe Bonnal & Maluf, 2009).

La gouvernance suppose ainsi une **participation** des personnes confrontées directement aux problèmes et difficultés à résoudre. Cette participation peut revêtir une multitude de formes et implique la mise en place d'autant d'innovations procédurales pour donner une place à la société civile.

Les modalités plus précises de la participation de la société civile dans les affaires publiques ont été développées par les chercheurs du Centre de sociologie de l'innovation (Callon et al. 2001). Ces auteurs lancent les fondements d'une « démocratie technique » confrontant les politiques, les techniciens et les profanes qui n'ont pas de connaissances particulières sur les sujets traités, mais y sont confrontés dans leur vie quotidienne. Ce type de démocratie remet en cause la toute puissance des experts qui ont souvent tendance à fonctionner en vase clos et à ignorer certaines objections de profanes sans suffisamment remettre en cause la pertinence de leur position. Ainsi un gradient de participation existe entre un modèle d'instruction publique dont la tâche est l'éducation d'un public non rompu à la réalité scientifique, un modèle de débat public dans lequel les savoirs et les compétences des profanes viennent enrichir et compléter celles des experts, et un modèle de co-construction des savoirs qui associe activement les profanes à l'élaboration des connaissances les concernant.

Cependant, un équilibre semble devoir être trouvé entre la démocratie participative ou directe et la démocratie représentative qui doivent être coordonnées pour maintenir des institutions publiques fortes (Theys, 2003).

En effet, l'État doit pouvoir jouer un rôle régulateur important dans certains domaines notamment ceux touchants aux grands équilibres comme le commerce extérieur ou d'environnement.

La gouvernance peut être localisée lorsqu'elle a un rôle de gestion d'un territoire. La **gouvernance territoriale** s'affirme comme un processus nécessaire à la bonne conduite des affaires collectives en particulier dans les espaces ruraux ou périurbain.

Ces principes peuvent être appliqués, de manières structurelles, dans la gestion des affaires publiques. Ils peuvent s'inscrire alors dans les processus de **décentralisation des missions et prérogatives de l'Etat**. Le rôle et le niveau d'intervention qu'il doit avoir semblent alors devoir être redéfinis. Certains considèrent que ce rôle doit se limiter à gérer et à coordonner les réseaux. L'État-réseau doit assurer le partage de l'autorité entre des réseaux d'institutions. Il doit prendre la forme politique la plus adaptée à la gestion quotidienne de la tension entre le local et le global.

Cependant, l'avènement de cette gouvernance suppose que la société civile soit capable d'être source de propositions. Il suppose aussi que la prise de décision soit déléguée à des agents locaux (représentants politiques et représentants de la société civile) dans une démarche participative qui soit en mesure de dynamiser le capital social territorial disponible (Azevedo et al. 2009).

### **1.1.2 La proximité géographique comme nouvel avantage comparatif**

Un certain nombre de travaux retracent la trajectoire du courant de pensée de l'économie de la proximité et ont inspiré la présente partie (Fournier & Muchnik, 2010; Pecqueur, 2005 ; Courlet, 2002 ; Requier-Desjardins, 2009)

#### **1.1.2.1 Un courant issu de l'économie industrielle**

Ce courant est issu de la théorie des Districts Industriels développée par A. Marshall (Marshall, 1890) qui met en avant un modèle de développement industriel alternatif à celui du modèle fordiste basé sur la division technique du travail au sein de grandes firmes intégrées. L'auteur définit les Districts Industriels comme le regroupement dans un même espace géographique de firmes indépendantes, en relation les unes aux autres, de petite taille et spécialisées dans un même segment du processus productif. Il insiste sur les économies externes issues du regroupement de ressources humaines spécifiques. Ces économies sont d'ordre ordinaire (ou pécuniaire), par la diminution des prix (contrat, sous-traitance ou accords de coopération facilités) et exacerbée par la confiance, ou d'ordre technologique, par le processus collectif d'innovation issu de l'« atmosphère industrielle » (Krugman, 1991).

Cette théorie, oubliée pendant un temps, a été mobilisée par des économistes italiens, autour de G. Becattini pour expliquer le développement de la « troisième Italie ». Ceux-ci insistent sur l'importance de la proximité socioculturelle (identité locale, coopération, normes communes et valeurs partagées) dans la création des externalités marshalliennes (Becattini, 1992). Le district industriel est ainsi redéfini comme une « entité socio-territoriale caractérisée par la présence active d'une communauté de personnes et d'une population d'entreprises dans un espace géographique et historique donné ». Putnam, à partir de cette expérience, développe le concept de capital social (Helliwell & Putnam, 1995).

Parallèlement, à travers les approches de la géographie économique, l'école californienne, montre la faible adaptation des économies fordienues (recherche d'économies d'échelle) à la demande actuelle et l'avènement d'un nouveau modèle dit de « spécialisation flexible » (Piore & Sabel, 1984) illustré par les cas d'école de la Silicon Valley et de la route 128 (Saxenian, 1996). Ce modèle est caractérisé par une division du travail entre firmes et un tissu industriel favorisant la circulation de l'information, la coordination interne des territoires et leur ouverture sur l'extérieur. La désintégration verticale permet de réaliser des économies de spécialisation, limite les excès de capacité productive et l'enfermement technologique. Les coûts de transaction accrus dus à l'augmentation des relations interfirmes, éventuellement incertaines et complexes, sont alors limités par le regroupement des acteurs économiques et par leurs relations privilégiées (Storper & Harrison, 1991).

Les chercheurs du Gremi (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs) (Aydalot, 1986) insistent, dans une vision néo-schumpetérienne, sur l'existence de milieux propices à l'entrepreneuriat qu'ils dénomment milieux innovateurs. Cette innovation est considérée comme endogène et issue d'un construit social. Elle se traduit par des jeux de coopération/concurrence. Le concept du milieu innovateur s'intègre à celui des districts industriels.

Puis Porter a élargi la notion de District par la notion de cluster qu'il définit comme une « concentration géographique d'entreprises inter connectées et d'institutions dans un espace particulier » (Porter, 1990). Les clusters peuvent comprendre des entreprises de tailles variables et complémentaires dans différentes activités d'un même secteur. Cette notion peut s'appliquer à des situations où tous les attributs du district industriel ne sont pas tous vérifiés, comme la présence d'un capital social ou la coopération inter-entreprise.

De leur côté, certains auteurs français tels que Torre ou Pecqueur s'intéressent à la construction d'un territoire spécifique avec le développement d'activités productives par une communauté d'acteurs et d'entreprises. A la notion de proximité géographique dont ils relativisent l'importance, s'ajoute celle de la proximité organisée, d'essence relationnelle, fondée sur les logiques d'appartenance (même organisation) et sur les logiques de similitude (même système de représentation) pour former des systèmes productifs locaux (SPL). Cette dernière proximité peut se construire. Elle n'est pas forcément issue d'une proximité géographique permanente mais peut se limiter à une proximité géographique temporaire (les acteurs sont distants, mais se rencontrent de temps en temps) qui peut être associée à l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TICs) (Rallet & Torre 2004). L'instauration d'une confiance entre les acteurs est ici fondamentale.

Les Arrangements Productifs locaux (APL) sont, de leur côté, un concept issu du travail d'un réseau de recherche sur les systèmes et arrangements productifs locaux (Redesist), créé en 1997, et coordonné par l'Institut d'économie de l'Université Fédérale de Rio de Janeiro. Les coordinateurs et initiateurs du réseau ont mené leurs recherches avec l'Institut of Développement Studies (IDS) de l'université de Sussex et avec H.Schmitz en particulier (Schmitz & Cassiolato 1992 ; (Schmitz et al. 2003). Ainsi le concept d'APL est proche de celui qui a été développé par les chercheurs de l'IDS. Ces derniers articulent la notion de cluster de Porter qui prend en compte l'industrie locale et son fonctionnement interne, avec celle de « filières globales » qui considère en outre les réseaux externes (exportations par exemple). Cette dernière notion permet d'expliquer certaines trajectoires du système industriel local.

Ces chercheurs proposent des modèles adaptés aux pays en voie de développement. Ces pays peuvent parfois comporter des clusters mais, la plupart, dans des formes incomplètes (peu d'interactions ou peu d'engagement des institutions d'appui par exemple). Cependant ces clusters incomplets peuvent permettre de bénéficier, dans un premier temps, des « formes



passives » de l' « efficacité collective »<sup>1</sup>, les fameuses économies externes (Crocco et al., 2003). Aussi ces systèmes sont considérés dans leur processus et doivent être abordés de manière différenciée selon leur stade d'évolution. Selon Schmitz, les institutions étatiques ne peuvent pas créer de toutes pièces une organisation industrielle qui soit compétitive sur la base d'une efficacité collective. Cependant une fois que l'initiative privée a construit un minimum de concentration d'activité et de savoirs faire industriels, ces institutions peuvent jouer un rôle important en aidant cette organisation à se développer et à innover (Schmitz 1995).

Aussi les APL sont tout d'abord définis en termes très larges, comme des agrégations territoriales d'agents économiques, politiques et sociaux, concentrées sur un ensemble spécifique d'activités économiques qui présentent des liens entre elles, même naissants. Tandis que les systèmes localisés de production et d'innovation, quant à eux, sont considérés comme des systèmes plus aboutis dans lesquels interdépendance, articulation et liens consistants entraînent interactions, coopérations, et apprentissages, susceptibles de générer des capacités endogènes, une compétitivité et un développement local (Cassiolato et Lastres 2003).

Les APL s'inscrivent également dans une vision évolutionniste par rapport aux changements technologiques en considérant l'APL comme un système d'innovation au sein duquel un ensemble d'institutions en interaction contribuent au développement et à la diffusion de technologies (Cassiolato & Lastres, 2003). Ainsi tous les efforts doivent être entrepris pour mettre en place un environnement propice à l'innovation (semblable aux conceptions des milieux innovants du GREMI) considérée comme le facteur clef de la compétitivité. Celui-ci doit ainsi valoriser en premier lieu l'éducation, l'apprentissage et la connaissance.

### **1.1.2.2 Une adaptation aux activités spécifiques de l'agriculture**

Le courant de pensée de l'économie de proximité, ainsi que les concepts et outils qui en sont issus, proviennent essentiellement, on l'a vu précédemment, d'analyses de tissus industriels: districts industriels, troisième Italie, Silicon Valley et route 128, clusters, SPL. Une adaptation de ces concepts et outils au secteur agro-alimentaire ainsi que de leur mise en œuvre, est absolument indispensable. Ce secteur a des spécificités propres qui ne permettent pas de l'assimiler mécaniquement au secteur industriel.

Une grande partie de ces particularités tient à la nature même de la production agricole. Cette production est notamment soumise à une multitude de contraintes et aléas, conjoncturels aussi bien que structurels: conditions pédo-bio-climatiques (sol, faune, climat, saisonnalité...), nécessités agronomiques (équilibre de la fertilité par rotation ou apport d'intrants, gestion de la surface disponible...), périssabilité et hétérogénéité des produits qui induisent de fortes incertitudes sur les quantités et qualités fournies. Aussi, les ressources financières sont souvent particulièrement faibles dans les pays du sud. Ces caractéristiques entraînent des risques importants et induisent des logiques paysannes très variées.

Par ailleurs, l'agriculture entretient une relation particulière avec le territoire puisqu'elle a un impact déterminant sur la gestion de l'espace et de ses ressources naturelles. L'agriculture et les produits agricoles sont ainsi naturellement porteurs de l'identité de ce territoire. Cette gestion peut fournir par ailleurs des biens et services d'intérêt général tels que la préservation

---

<sup>1</sup> L'efficacité collective est définie par Schmitz comme l'avantage compétitif engendré par les économies externes (forme passive) et l'action conjointe (forme active) (Schmitz et Nadvi 1999)



de la biodiversité, protection des ressources naturelles, prévention des risques naturels, santé et sécurité alimentaire qui justifient un appui particulièrement fort des gouvernements

Il faut souligner en outre que la stratégie de spécialisation prônée dans le cas des entrepreneurs des autres secteurs est, dans le contexte agricole, très risquée. L'application des APL à agro-alimentaire ne doit pas être conçue comme un processus de spécialisation qui privilégierait seulement la filière d'un produit. Les APL doivent ici constituer un moyen de structurer et de permettre la diversification des systèmes d'activité des agriculteurs à travers la valorisation de différents produits et la rencontre de nouveaux débouchés (Tonneau et al., 2009).

De même, les activités de transformation agro-alimentaire ont des caractéristiques différentes de celles des autres secteurs industriels par leur articulation particulière avec les producteurs agricoles. Les acteurs de la transformation sont souvent très liés aux acteurs de la production qui se confondent même souvent (transformation au sein de l'exploitation, coopérative de producteurs...). La transformation agro alimentaire bénéficie également d'une identité très marquée par la construction d'un savoir faire lié au territoire rural qui permet de spécifier davantage le produit par rapport à un produit agricole non transformé, par des « effets-terroirs ». Les produits agro-industriels entretiennent, de ce fait, une relation particulière avec les consommateurs selon la qualification du produit.

C'est pourquoi les Systèmes Agro-alimentaires Localisés (SYAL), forme particulière de SPL appliquée au secteur agro-alimentaire, ont été définis par un groupe de chercheurs français d'une façon très large comme « des organisations de production et de services (unités de production agricoles, entreprises agro-alimentaires, commerciales, de service, de restauration...), associées de par leurs caractéristiques et leur fonctionnement à un territoire spécifique » (Cirad-Sar, 1996). Les analyses développées par ce groupe de recherche, qui prendra la forme d'un « Groupement d'Intérêt Scientifique consacré aux Systèmes Agro-alimentaires Localisés » (GIS-SYAL), abordent surtout les thèmes de la concentration des agro-industries rurales et de la qualification des produits agro-alimentaires.

Cependant, les petites agro-industries locales sont parfois très peu présentes sur les territoires ruraux des pays du Sud dans lesquelles la transformation est plutôt réalisée dans des unités de transformation collective. Cette situation est due aux coûts prohibitifs pour les producteurs locaux des appareils de transformation et surtout aux exigences sanitaires toujours plus strictes hors de portée, individuellement, de ces producteurs.

La concentration d'agriculteurs mettant en place des cultures particulières peut bénéficier d'une efficacité collective semblable à celle de l'industrie classique. Ainsi les APL sont souvent appliqués au Brésil à des concentrations d'agriculteurs mettant sur le marché les mêmes produits phares, spécifiques et structurants, générateurs de revenus et mobilisant plusieurs organisations. La littérature existante est davantage consacrée à des regroupements organisés autour d'indications géographiques ou de qualités protégées spécifique (Torre 2000; Casieri et al. 2008), valorisables sur des marchés particuliers. Cependant, au delà de cette différenciation par les indications, le regroupement d'agriculteurs peut permettre d'acquérir une efficacité collective et de valoriser les produits destinés à la vente à travers l'innovation, la transformation collective, l'accès à des marchés spécifiques, même locaux.

Pecqueur définit le modèle « panier de biens » comme une combinaison de plusieurs biens et services qui crée une offre composite caractéristique d'un lieu. Ce modèle se distingue de la simple différenciation par la qualité ou les modèles de biens combinés, par son ancrage territorial. Sa spécificité provient des attributs structurels et environnementaux du territoire (différenciation par l'identité du produit) et d'une production qui résulte d'une association positive de biens et services, publics et privés, et qui supposent l'existence d'une stratégie publique qui peut varier d'un territoire à un autre (différenciation par la coopération) (Pecqueur 2005)

### 1.1.3 Le développement territorial, un nouveau paradigme

La notion de développement territorial s'est développée à partir des réflexions sur l'économie industrielle relatées plus haut. Cependant ce type de développement revêt une dimension plus large et prend en compte un panel de secteurs d'activité.

Le territoire permet une construction sociale en plus d'une construction politico-administrative (cas des municipalités). Il constitue le cadre, à l'échelle adéquate, permettant une meilleure perception et le bourgeonnement de dynamiques capables de donner une impulsion aux **articulations** entre rural et urbain et des propositions d'**action collective** qui ont un impact plus important sur les caractéristiques et la **durabilité des processus de développement** (P. Bonnal & Leite, 2007). C'est pourquoi le territoire correspond de plus en plus à l'échelle de raisonnement des stratégies de développement.

Ainsi, selon Pecqueur (Pecqueur, 2005), le territoire n'est pas seulement un espace donné, postulé et prédécoupé sur lequel se déroulent des dynamiques spécifiques sous l'égide des autorités locales, il est aussi et peut-être surtout le résultat d'un processus de construction et de délimitation par les acteurs. Ce processus se construit à travers la constitution de groupes d'intérêt inter-liés, souvent autour de problèmes productifs, qui construisent un dedans et un dehors. Puis ces groupes se renforcent à travers l'histoire par la construction sociale d'un capital cognitif collectif (ou capital social). Les caractéristiques physiques du territoire peuvent être un facteur déterminant dans la construction de ce capital.

Les dynamiques de construction du territoire par le capital social et inversement, celles de construction (renforcement) du capital social par le territoire sont importantes à considérer. La logique d'appartenance (même organisation, l'organisation du territoire par exemple) maintenue par la fréquence des relations et la logique de similitude (même représentation, de type communautaire) entrent en interaction pour renforcer le capital social du territoire (Loudiyi et al., 2004 ; Angeon et al., 2006). Aussi la particularité de l'économie territoriale est qu'elle s'efforce de développer les activités économiques par la mobilisation de ressources territoriales jusque-là restées en réserve, sous la forme de potentiels latents, voire virtuels. Cette activation s'effectue si les conditions de production ou de création de technologies le permettent (Pecqueur, 2006)

Ainsi Lamara désigne les coordinations des acteurs et la mobilisation des ressources territoriales comme les piliers du développement territorial (Lamara, 2009).

Il faut souligner l'importance du processus d'accompagnement de la gouvernance pour un développement territorial. Celui-ci doit se préoccuper de renforcer à la fois le capital humain (qui recouvre les connaissances, compétences et motivations des individus), le capital social (liens entre individus) et le capital institutionnel (constitué des institutions qui encadrent les relations entre individus).

Le territoire peut se concevoir en termes de dynamiques territoriales. Cette conception insiste sur le caractère temporel du territoire qui est le résultat des actions et des représentations passées, mais aussi des projets et projections que la société assume (Piroux 2009). Une analyse des dynamiques territoriales doit être réalisée et déboucher sur la mise au point d'une matrice de lecture qui facilite le diagnostic et l'action. Cet outil doit les aider à construire et à évaluer la pertinence d'un plan de développement du territoire, en prenant en compte sa diversité.



## **1.2 UN CONTEXTE POLITIQUE FEDERAL EN RECHERCHE DE LEGITIMITE**

### **1.2.1 Une administration brésilienne remise en cause**

Depuis la constitution de 1988, la commune est érigée en entité constitutive de la république fédérale du Brésil. Le Brésil dispose dès lors de trois niveaux de pouvoirs : l'Union, l'État et la Commune (gérée par une municipalité).

Chaque niveau de collectivité fédérée dispose de sa constitution - loi organique -, d'une fiscalité propre, d'un appareil administratif et d'une fonction publique spécifique. Chaque niveau adhère ou non aux programmes fédéraux, organise et gère son corps de police, possède des moyens d'action en matière économique et autres. L'autonomie verticale des trois niveaux de gouvernement et la séparation horizontale des trois types de pouvoir - exécutif, législatif, juridictionnel - donnent corps au fédéralisme brésilien (Fauré, 2005).

La diversité environnementale et l'histoire du Brésil ont entraîné de profonds contrastes entre les différents espaces du pays. Ces contrastes se retrouvent dans l'hétérogénéité des États et des communes malgré les tentatives de rééquilibrage régional. Les communes, créées sur la base d'un niveau de population et de structuration minimal, sont petites et très denses pour certaines plutôt dans les régions d'ancienne occupation, tandis que d'autres sont vastes et peu peuplées plutôt dans les régions d'occupation récente.

Chaque niveau de pouvoir dispose d'un budget propre provenant de prélèvements d'impôts spécifiques.

Cependant un certain nombre de municipalités ne disposent que d'un budget très faible du fait de leurs maigres activités productives et de l'extrême pauvreté de leur population. Elles dépendent alors fortement des transferts financiers des États et de l'Union. Aussi il faut souligner que, dans beaucoup de la commune, une grande partie de l'économie locale ne fonctionne que par les revenus des pensions de retraite et par les revenus des membres du pouvoir municipal, versés par l'Union. Les élus municipaux ont ainsi tendance à pérenniser une gestion paternaliste dans les communes peu peuplées, en distribuant une partie de leurs revenus pour s'attirer les faveurs des électeurs. Ces pratiques de corruption qui existe à tous les niveaux sont cependant combattues comme le montre la loi anticorruption de « la fiche propre » appliquée lors des dernières élections.

Les relations entre les autorités municipales, celles des États et celles de l'Union sont très faiblement institutionnalisées (Fauré, 2005) alors que de nombreux programmes locaux supposent le concours de deux, voire des trois niveaux de pouvoirs. Ainsi la mise en place des programmes est soumise au libre jeu de rapports personnels pouvant entraîner des incohérences et une menace permanente de désajustement des décisions. Il faut souligner que ces rapports sont souvent fortement influencés par les appartenances politiques.

Certaines communes ont du mal à capter les ressources de l'Union. En effet, l'accès à ces financements exige une connaissance des programmes, une justification des investissements et une contrepartie financière. Cette culture administrative fait le plus souvent terriblement défaut dans de nombreuses municipalités. Cette situation ajoutée au manque de moyens humains et financiers pénalise durement ces communes qui se retrouvent avec une capacité d'action très limitée.

L'Union, ainsi que les États fédérés, peuvent encadrer et même limiter l'autonomie des municipalités par la démarcation de terres que l'administration leur a affectées. C'est le cas des aires protégées (Union ou État), des terres indigènes (État/communautés), d'aires stratégiques (État) ou des terres dédiées à la réforme agraire (Union ou État).

Ainsi une des raisons de la création des territoires est de se placer en intermédiaire entre les municipalités et l'État pour combler les lacunes du fédéralisme brésilien et en

particulier pour que les programmes fédéraux et étatiques atteignent les municipalités les plus pauvres.

### 1.2.2 Une colonisation agraire en réforme

L'accès au foncier pour les agriculteurs familiaux est un problème récurrent dans l'histoire du Brésil.

À la fin des colonats, en 1850, la « loi de la terre » libéralise les terres, qui restent aux mains de ceux qui peuvent les payer. Une concentration très importante de ces terres en découle. Cette concentration entraîne un métayage à très grande échelle et l'exploitation extrême des agriculteurs familiaux dont la plus grande partie ne sont pas propriétaires.

En 1964, la dictature, arrivée au pouvoir, promulgue le « statut de la terre » et annonce une réforme agraire. Celle-ci prévoit l'expropriation des grandes exploitations (fazendas,) improductives. Mais cette réforme est très peu suivie.

L'effort se porte plutôt sur la colonisation de l'Amazonie qui doit permettre d'attribuer des terres aux paysans « sans terre », sans en changer la structure foncière. Cette opération est coûteuse et peu populaire dans les rangs des « ruralistes » qui soutiennent la dictature. Elle ouvre l'occupation d'un espace très sensible aux yeux de la communauté internationale. Cette politique, mise en place à partir de 1970 par l'INCRA, sera symbolisée par les slogans: « Des terres sans hommes pour des hommes sans terre » et « integrar para não entregar », soit: « Intégrer (l'Amazonie) pour ne pas (la) céder (à la communauté internationale) ». Ainsi, des millions de personnes sont déplacées du Nordeste, en particulier de l'État Maranhão, pour exploiter les terres voisines, mises à disposition par l'INCRA (assentamentos). Cependant, les services et infrastructures qui doivent accompagner la colonisation comme les routes, l'électricité, l'appui-conseil,... ne sont pas assurés, ce qui se traduit par la non-viabilité de la plupart des « assentamentos ». De nombreux agriculteurs se retrouvent dans un état d'isolement et de précarité tel qu'ils vendent rapidement et sous la pression leurs terres à de grands éleveurs.

Ce n'est qu'en 1996, devant les revendications des mouvements sociaux et la multiplication des campements installés aux bords des fazendas dans l'est du pays (souvent appuyés par le MST - Mouvement des Sans Terre), qu'une véritable réforme agraire est mise en place. Pourtant, la réalisation des objectifs annoncés par le président Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) du nombre de familles installées, ne sera véritablement effective qu'en Amazonie (plus de 50% des familles bénéficiaires de la réforme agraire sont en Amazonie (Pasquis et al., 2005), et selon le même processus que par le passé ce qui ne répond pas au besoin pressant d'une réforme agraire du sud du pays.

Ce n'est qu'à partir de 2003, avec le gouvernement Lula, que davantage de moyens sont affectés à la réforme agraire et à l'agriculture familiale en général. Un programme de restauration des assentamentos existants est lancé et de nouveaux types d'assentamentos sont créés, plus adaptés aux différentes conditions socio-économiques des milieux rencontrés. De nombreuses expropriations de grandes propriétés (pour lesquelles les propriétaires reçoivent de généreuses indemnités) et divisions de terres sont réalisées dans l'Est et le Sud du pays. Elles répondent aux revendications des mouvements sociaux comme le MST.

En Amazonie, l'un des grands enjeux est la régularisation foncière. En effet, la plupart des agriculteurs familiaux et des populations traditionnelles restent sans titres de propriété, s'exposant à l'accaparement de leurs terres par les grands propriétaires. Cette évolution débouche sur l'exode rural massif et la progression rapide du front de colonisation. Pour contrer cette tendance, le gouvernement Lula met en place de nombreux assentamentos qui



permettent la régularisation des populations déjà présentes. L'implantation des services de l'État, via l'INCRA, et la mise à disposition de fonds pour le développement des exploitations s'accroissent. Une lutte, encore peu vigoureuse, est menée contre le « grilagem »<sup>2</sup> (qui définit par extension l'appropriation illégale des terres par les fazendeiros) par la mise à jour du cadastre et le contrôle des grandes propriétés par télédétection (Pasquis et al. 2005).

### 1.2.3 Le développement agricole comme moyen de réduire la pauvreté

L'échec des programmes de modernisation de l'agriculture familiale (calqués sur le modèle de l'agriculture d'exportation), puis la réduction des projets de développement durant la période d'ajustement structurel (90-96), n'ont pas permis de réduire la pauvreté rurale.

Devant la persistance de cette pauvreté et des inégalités entre les régions du Brésil, de nombreux programmes ont été lancés depuis 1995, puis considérablement développés avec le gouvernement Lula, à partir de 2003.

Ainsi, des transferts sociaux ont été mis en place comme la **bourse familiale** (autour de 50 euros/mois actuellement) et les **retraites rurales** (à peu près 200 euros/mois actuellement), qui contribuent à stabiliser les revenus des familles rurales.

Le Programme d'**Acquisition Alimentaire** (PAA), promu par le ministère des affaires sociales dans le cadre du programme « fome zero » (en plus de la bourse famille), prévoit l'achat des produits de l'agriculture familiale qui sont mis à la disposition des populations les plus défavorisées, écoles, établissements hospitaliers et restaurants populaires. Ils peuvent aussi être utilisés pour la formation de stocks destinés à la stabilisation des prix (dont une partie utilise un système proche du warrantage).

Des programmes de développement rural ont été lancés, mis en place et modifiés sous la pression des mouvements sociaux:

- Le Programme d'**appui à l'agriculture familiale** (Pronaf) est créé en 1995. Conçu avec les mouvements sociaux, ce programme a pour objectif de renforcer l'agriculture familiale d'une manière plus adaptée à ses spécificités. Il s'agit, notamment de financer la formation et la professionnalisation (via l'appui conseil), ainsi que les infrastructures sociales et économiques.
- Les lignes de crédit se sont progressivement diversifiées pour s'adapter à la diversité des situations (Pronaf agro-industrie, agroécologie, forêts, zones semi-arides, femmes, jeunes, coûts de fonctionnement,...).

De nouveaux programmes en relation avec le Pronaf sont apparus:

- Le programme **Mais alimentos** prévoit le financement de matériels de mécanisation.
- Le Programme de **Garantie des Prix** pour l'Agriculture Familiale (PGPAF) assure un décompte pour les agriculteurs qui ont contracté un crédit Pronaf, lorsque les prix du marché se situent en dessous d'un prix minimal fixé chaque année.
- Le programme **Plano Safra** a été mis en place pour analyser et anticiper les campagnes agricoles, de façon à connaître les besoins en financement (en particulier pour le Pronaf « coût de fonctionnement »). Ce programme donne des indications sur les besoins chroniques des producteurs (semences, nouveaux systèmes de cultures, matériels,...) ou exceptionnels, lors d'intempéries (sécheresse ou inondation) pour permettre l'exécution de la « **garantie récolte** » (seulement dans le Nordeste, jusqu'à présent). Ce dernier

---

<sup>2</sup> Le « grilagem » est une technique qui consiste à brûler légèrement des titres de propriété pour les vieillir et faire croire à leur authenticité

programme assure une compensation pour les agriculteurs qui ont perdu plus de 50% de leur production.

La mise en œuvre de ces programmes de développement agricole engagés à partir de 2003, est suivie sur le terrain par des organisations d'appui-conseils auxquelles est reversé un pourcentage des crédits contractés. L'Emater qui assure en grande partie ce travail a, depuis, été renforcée. Les opérations bancaires sont traitées par les banques habilitées (Banque du Brésil, Banques régionales, Caisse Economique Fédérale,...) et sont soumises à un contrôle social (syndicat, forums...).

### **1.2.4 La mise en place des APL au Brésil**

Les résultats du réseau de recherche sur les APL (Redesist) ont rapidement suscité l'intérêt des organismes de développement, en particulier celui de la Banque Nationale de Développement Economique et Social qui était à la recherche de nouveaux modèles plus adaptés aux besoins du pays dans la durée.

En effet, le modèle économique brésilien, basé jusque-là sur l'exploitation des ressources naturelles à destination de l'exportation et symbolisé par l'« agro négoce », a suscité de nombreuses critiques. Bien que celui-ci permette à court terme d'apporter des recettes importantes à l'État brésilien et de rembourser sa dette externe, il n'assure pas son développement durable. Ce modèle produit une crise écologique (déforestation, érosion, dégradation des sols, effluents,...) et sociale (Tonneau, de Aquino, et Teixeira, 2005) qui se traduit par les atteintes à la sécurité alimentaire ainsi que l'exclusion et l'exode rural qui nourrissent les favelas de manière exponentielle.

L'objectif est désormais de soutenir ces APL qui sont perçus comme le moyen de valoriser localement les expériences et les produits, ainsi que de développer une efficacité collective qui confère aux agriculteurs concernés par ces arrangements, un avantage compétitif spécifique.

Ainsi, en 2004, un groupe de travail permanent (GTP), réunissant 23 puis par la suite de 33 institutions publiques (ministère, banques, instituts de recherche et de développement dans les domaines agricole, industriel, commercial et financier), a été créé pour mettre en place une méthodologie intégrée d'appui aux APL du Brésil.

Dans un premier temps, 11 APL pilotes, répartis dans l'ensemble du pays et situés à des stades différents de développement, en matière d'intégration au territoire et de capacité de coopération entre les firmes et les organismes d'appui, ont été choisis pour tester les méthodes.

Les termes de référence pour la politique d'appui au développement des APL (Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais 2004) caractérisent les APL en fonction d'un certain nombre de variables permettant leur identification sur le territoire national: niveau minimal de concentration sectorielle d'entreprenariats dans le territoire, concentration d'individus occupés dans des activités productives en relation avec le secteur de référence de l'APL, niveau de coopération entre les acteurs participants à l'arrangement et existence de mécanismes de gouvernance.

Selon ces critères, 10 APL prioritaires par État ont été déterminés par des groupes locaux d'appui aux Arrangements Productifs Locaux. Ces groupes sont également chargés, avec les moyens institutionnels mis à leur disposition, d'assurer l'animation de chaque APL et de construire son plan de développement. La création de ces noyaux, constitués principalement d'institutions publiques mais aussi d'organisations appartenant à la société civile, a permis d'obtenir une adhésion au-delà de la stricte sphère gouvernementale.



## 1.2.5 Une adaptation des mesures aux territoires

Dès 1996 (gouvernement Cardoso), un certain nombre d'actions sont menées selon une gouvernance améliorée des politiques publiques, basée sur le principe de subsidiarité. Ainsi, la gestion d'une ligne de crédit destinée à la mise en place d'infrastructures pour l'agriculture familiale (Pronaf infrastructure) est déléguée aux conseils municipaux de développement durable (CMDRS). Ces derniers sont composés de représentants de la société civile et des pouvoirs publics.

En 2003, Lula fait du développement territorial une des priorités de son gouvernement. En application de cette politique, divers ministères mettent en place des actions territoriales innovantes à des échelles d'intervention différentes. Il en va ainsi :

Du Ministère de l'environnement (MME), qui promeut au niveau territorial un projet de gestion environnementale (GESTAR) et les agendas 21.

Du Ministère du développement social (MDS), qui lance le CONSAD (Consortium intermunicipal de sécurité alimentaire et de développement). Ce consortium a pour objectif la gestion du programme « Fome Zero ».

Du Ministère de l'intégration nationale (MI), qui engage un programme national de développement régional (PNDR) dans des mesorégions (entités, souvent plus réduites que les espaces d'action des autres ministères). Ces programmes visent à réduire les inégalités régionales en valorisant pleinement leurs potentialités économiques. La mise en œuvre de ces programmes s'appuie sur les APL (Arranjos Produtivos Locais). Il s'agit de coordonner les acteurs locaux pour la consolidation de la mise en place de filières locales (cf. infra).

Du Ministère du développement agricole (MDA), dont l'action en matière de développement territorial est particulièrement poussée.

Un Conseil national du développement rural durable (Condraf) a organisé des conférences (CNDRS) qui ont élaboré un Plan national de développement durable des territoires ruraux (PDSTR). Celui-ci appréhende le territoire comme un espace socialement construit par un groupe social déterminé dans la production et la reproduction de son existence (BRASIL, MDA, 2003, s.p.), et détermine ceux qui seront établis comme territoires ruraux sur des critères de faible IDH, d'importance locale de l'agriculture familiale mais aussi de faible densité démographique (<80hab/km<sup>2</sup>). Dans le cadre de ce Plan, un secrétariat de développement territorial (SDT) du MDA est créé au niveau national. En outre, des conseils dans chaque État du Brésil (CEDRS) sont organisés pour identifier ces territoires ruraux en coordination avec les acteurs locaux spécifiques à chaque territoire. Des Commissions d'installation des actions territoriales (CIAT), composées de représentants de la société civile et de représentants des pouvoirs publics, ont alors été mises en place pour coordonner le développement du territoire. Cette commission doit dorénavant gérer, à la place des CMDRS, les fonds du Pronaf infrastructure (Proninf), rebaptisé Programme National d'Action Territoriale (Pronat) qui permet le financement d'infrastructures et de formations.

Ainsi, de nombreuses politiques publiques ont été délocalisées au niveau supra municipal et ont été soumises à l'appréciation de la société civile. Cette démarche marque une volonté d'améliorer la gouvernance de ces politiques publiques et de mieux les adapter aux besoins des populations. Ces politiques sont cependant restées peu coordonnées entre elles et ont entraîné la multiplication d'espaces de concertation, ce qui a pu avoir pour conséquence un essoufflement de la participation.

Devant ce constat, en 2008, le Programme des territoires de la citoyenneté (PTC) a été mis en place de façon à coordonner les actions des différents ministères dans un même territoire, appelé « territoire de la citoyenneté », dont le périmètre est celui de certains territoires ruraux du PDSTR. La CIAT se transforme alors en Codeter (collège de développement territorial) qui a pour objectif de gérer le programme de la citoyenneté et aussi, par la suite, d'être l'intermédiaire du gouvernement fédéral pour mettre en place ces différents programmes d'une manière plus efficace.

Ces Codeter réunissent de manière paritaire les organisations de la société civile et les institutions gouvernementales de chaque territoire. L'assemblée plénière décide par vote des actions à mettre en place. Le Codeter comprend aussi, en général, un noyau directeur et un noyau technique, composés d'institutions appartenant à la plénière. Ils sont chargés, chacun selon ses compétences, de favoriser l'exécution des décisions prises par la plénière. Les prérogatives précises de ces noyaux ne semblent pas être imposées par le programme de la citoyenneté et ne sont pas, de ce fait, homogènes dans les différents territoires. Un articulateur du territoire est censé appuyer la coopération entre les institutions. Il est l'interlocuteur privilégié du MDA et du gouvernement fédéral pour la mise en œuvre de ces programmes. Il faut souligner cependant que le Codeter n'a pas de statut juridique (comme les territoires de projet français tel que les « pays ») et ne peut ainsi pas gérer de ressources humaines et financières ou implanter des projets en son nom. Une organisation du Codeter doit porter les projets.

### **1.3 UN TERRITOIRE D'AMAZONIE**

#### **1.3.1 Un territoire vaste et divers, marqué par deux saisons climatiques**

Le bassin amazonien, le plus vaste du monde, est traversé par le fleuve Amazone et ses affluents. Ces fleuves coulent dans des végétations et sur des substrats différents, ce qui a un fort impact sur leur composition organique et minérale. Ainsi, dans le territoire BAM, on rencontre deux types d'eau. L'amazone a une eau dite « blanche ». Elle est chargée en sables, limons et argiles qui proviennent de l'érosion des roches situées en amont du bassin et forme, grâce à son pH assez basique et à ses dépôts limoneux, des reliefs alluviaux fertiles. Les affluents de l'Amazone (Trombetas, Arapiuns, Tapajos et Paru, dans la majeure partie de son cours), qui prennent leur source et courent sur les plateaux granitiques situés de part et d'autre du fleuve, ont une eau dite « claire ». Cette eau ne comporte que peu de particules en suspension et ne laisse pas de dépôts alluviaux.

Les saisons sont très marquées en Amazonie. Au niveau de Santarém par exemple, de janvier à mai, les mois les plus pluvieux, la quantité de pluie totalise 1630 mm, alors que pendant les mois les moins pluvieux, de juin à décembre, elles ne totalisent que 565 mm. Cette saisonnalité forte a un impact important sur les systèmes de cultures mis en place (figure 1).

L'arrivée saisonnière massive des eaux de pluies, en provenance des différentes régions du bassin amazonien, entraîne un rythme d'inondations très marquées en Amazonie. Ainsi, lorsque l'eau de l'Amazone se retire, elle laisse apparaître de vastes plaines alluviales, appelées *varzeas* (au milieu ou sur les bords du fleuve). Celles-ci peuvent former des pâturages ou une forêt alluviale dont la composition dépend de la durée d'inondation.

Les zones non inondées sont appelées terre ferme (« *terra firme* ») et sont en général composées de sols anciens, plutôt peu fertiles et acides (Lamotte, 2008). La végétation de la « terre ferme » est très diverse dans le BAM. Ainsi, il peut s'y retrouver l'ensemble des écosystèmes que l'on rencontre dans toute l'Amazonie : la forêt sempervirent tropicale de plaine qui est la plus diversifiée avec une forte proportion de légumineuse, la forêt sempervirente saisonnière, la forêt de Campinas (« *cerrados* ») à feuillage coriace de type



caatinga et la forêt de « carrasco » à faible couverture végétale, arbustive et se développant sur des sols de sables blancs recouverts d'une faible couche d'humus noir. Ces différents écosystèmes présentent des potentialités d'usage différentes.

Ce territoire est très étendu. Il représente la moitié de la France (317 273 km<sup>2</sup>). Cependant, une grande partie est très peu, voire pas du tout peuplée. Les zones les plus habitées se trouvent à proximité des rives de l'Amazonie et de ses affluents. Ce territoire comporte 12 municipalités (figure 2).

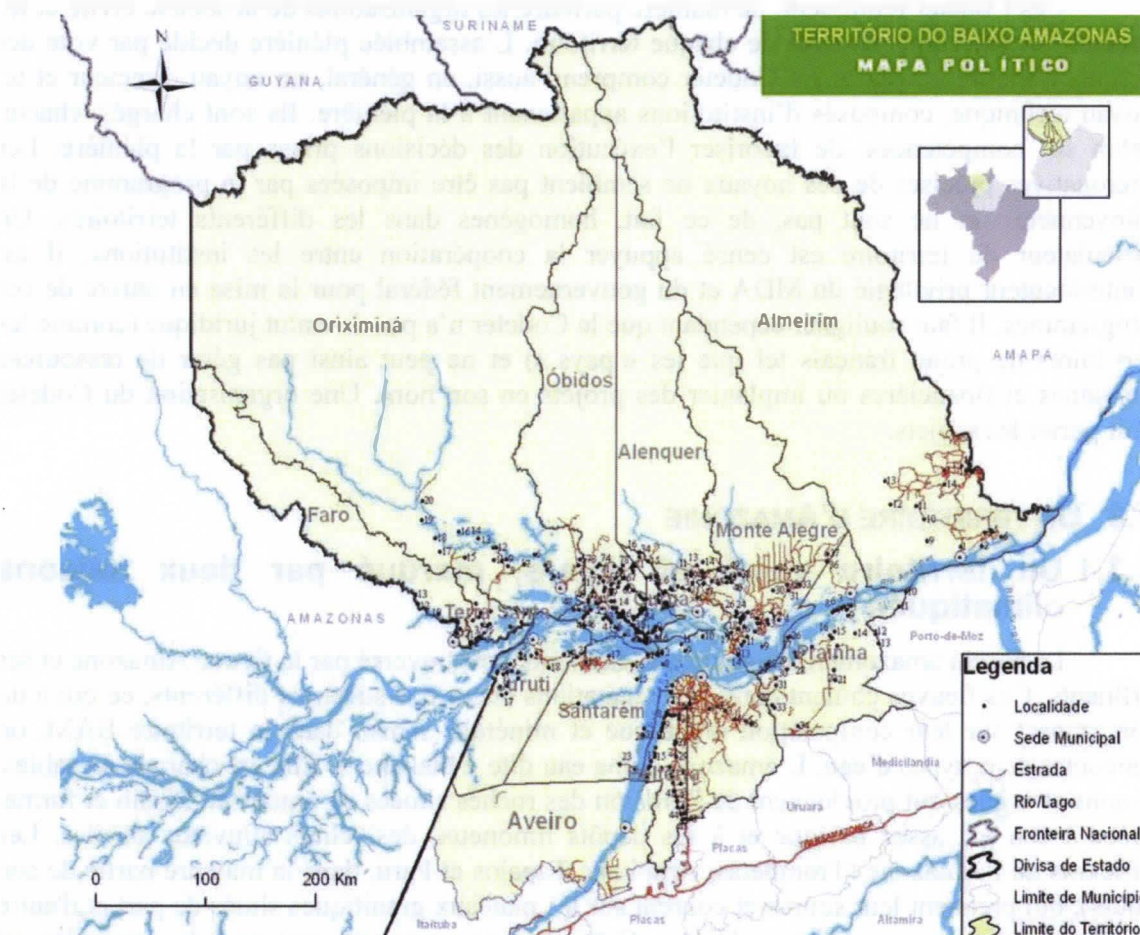


Figure 2: Carte politique du Territoire Baixo Amazonas (Aveiro n'est plus incluse dans la territoire depuis 2008) (source : projet Dialogo).

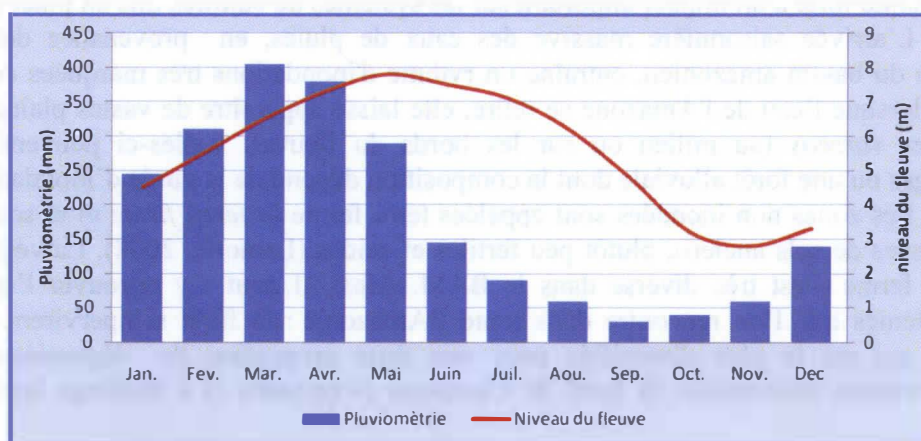


Figure 1: Pluviométrie et niveau du fleuve à Santarém 2005-2009 (source : IPAM)

### 1.3.2 Une évolution rapide du territoire

(Figure 3)

Les populations indigènes avant l'arrivée des colons vivent principalement au bord des fleuves et développent une production agricole majoritairement concentrée dans les plaines alluviales et complétée par les ressources halieutiques, la chasse et la cueillette (également sur le « terre ferme »). De petits groupes itinérants parcourent les forêts interfluviales (terre ferme) (Lamotte, 2008).

Puis entre le 16<sup>ème</sup> et le 19<sup>ème</sup> siècle, les Européens imposent la concentration des indigènes sur la terre ferme au sein de villages organisés par les religieux. Cette politique a provoqué la disparition d'une grande partie des indigènes et entraîné une diminution de l'exploitation des plaines alluviales (Meggers, 1984).

Une première immigration dans le territoire Baixo Amazonas, mais relativement limitée, a eu lieu avec le boom du caoutchouc. Ce boom a amené l'entreprise Ford à s'installer à l'extrême-sud de l'actuel territoire, puis dans la région de l'actuelle ville de Belterra. Ces investissements, du fait des modèles de production peu adaptés dans un cas, et de l'arrivée du caoutchouc synthétique dans l'autre, se sont soldés par des échecs.

Puis au milieu de la première moitié du 19<sup>ème</sup> siècle avec la reconquête des plaines alluviales, la taille des troupeaux augmente et des prairies sont créées sur la terre ferme au bord des fleuves et proches des villes, pour accueillir les troupeaux en saison des pluies. Les agriculteurs sont repoussés plus loin dans les terres.

En 1942, un premier projet de colonie agricole organisée sur le territoire est réalisé dans la région de Monte Alegre. 3000 immigrants japonais se réunissent ainsi rapidement en coopérative, l'ancêtre de l'actuelle Cirama (Coopérative intégrale de réforme agraire).

En 1967, un entrepreneur nord américain acquiert de gigantesques terres dans l'actuelle municipalité d'Almeirim et met en place le projet « Jari » qui consiste en la plantation de pins et d'eucalyptus pour la fabrication de cellulose qui est encore en service, mais dorénavant contrôlée par un groupe brésilien.

Puis à partir de 1970 les grands projets de la dictature sont engagés: construction de la transamazonienne qui passe au sud du BAM (arrivée de nombreux migrants en provenance du Nordeste) et de la BR163 qui relie Cuiaba, dans le Mato Grosso, et Santarém, chef-lieu du territoire. Une route reliant les villes de la rive gauche de l'amazone (Oriximina, Obidos, Alenquer et Monte Alegre) est de même construite. Puis la forêt nationale Tapajós (Flona) est créée en 1974 dans le territoire, le long de la BR163. Dans cette même période des « projets d'assentamentos dirigés » intégralement contrôlés par l'INCRA sont mis en place. C'est à cette période que le « plateau de Santarém » est colonisé. La progression des prairies continue le long des routes.

À partir des années 80, des « projets d'assentamentos rapides » dans lesquelles l'INCRA, cette fois, n'assure que la démarcation et l'émission des titres de propriété sont installés. Cependant le processus de formation des assentamentos n'a que peu souvent abouti.

En 79, la réserve biologique Trombetas est créée dans la municipalité d'Oriximiná et une entreprise minière (Mineração do norte) s'installe pour exploiter le bauxite dans ce qui deviendra plus tard, en 89, la forêt nationale Saraca Taquera, voisine de la Réserve.

À partir de 1989, des territoires spéciaux sont créés pour les peuples indigènes et quilombolas (communautés issues des descendants d'esclaves fugitifs) qui leur confèrent une plus grande souveraineté vis-à-vis des autorités et leur permettent de bénéficier de fonds supplémentaires. Ainsi la première réserve indigène (TI Nhamunda/mapueira) est créée en 1989 au nord ouest du territoire. Puis quatre autres terres indigènes seront créées plus tard au nord du territoire sur de grandes surface (TI do tumucumaque et la TI do Rio Paru do este en 1997). Quelques communautés indigènes ont été reconnues ou sont en cours de reconnaissance le long des fleuves Tapajós et Arapiuns, dans la municipalité de Santarém.



À partir des années 2000, la nature Quilombola de certaines communautés est reconnue, en particulier au nord-est de la ville d'Oriximiná et à l'est de la ville de Santarém.

Une réserve extractiviste (RESEX) dont la particularité est de comporter une grande partie de sa surface affectée à l'extractivisme, soit l'exploitation des ressources de la forêt autres que celle du bois à des fins commerciales (caoutchouc, miel, cueillette), est créée en 1998 à l'ouest de la municipalité de Santarém, puis une autre a été créée depuis peu dans la municipalité de Prainha.

Depuis 2000, à la suite de l'installation du terminal d'une entreprise de grain à Santarém, des migrants du sud du pays achètent des terres sur le plateau de Santarém et au nord de la municipalité de Belterra et implantent des systèmes de production fondés sur la production de Soja. Cette brusque arrivée et accaparement de terres, associés à des modes de production radicalement opposés à ceux pratiqués dans la région, entraîne de nombreux conflits avec les petits agriculteurs et leurs organisations (en particulier les syndicats).

Depuis les années 2000 également, des entreprises sylvicoles plus ou moins légales développent leurs activités entre les municipalités de Santarém et de Juruti, ce qui provoque des conflits avec les habitants. Au contraire, l'installation de l'entreprise Alco qui développe ses activités dans la municipalité de Juruti semble emporter l'adhésion grâce aux perspectives de développement qu'elle offre (notamment, plus d'argent pour la préfecture).

A partir de 2005, dans la plupart des espaces non occupés au nord du territoire, des réserves d'État sont mises en place pour donner une destination à ces terres (préservation) et pour contrer leur appropriation par de grands propriétaires.

En 2005, avec la création d'une agence régionale de l'INCRA dont le directeur est issu des mouvements sociaux (ex-directeur du Ceft-Bam), de nombreux assentamentos sont créés. Ils permettent la régularisation accélérée des terres et un soutien de l'État et du gouvernement fédéral. L'objectif est de stabiliser les agriculteurs familiaux et de limiter l'appropriation des terres par les grands propriétaires. Cependant un grand nombre de ces assentamentos sont déclarés illégaux par la justice fédérale, car suspectés d'être mobilisés par les industries du bois, ce qui bloque le processus de développement des assentamentos. Encore aujourd'hui, un grand nombre d'assentamentos ne sont pas régularisés et peu d'agriculteurs ont obtenus la délimitation de leurs terres.

Il faut ainsi rappeler, qu'au cours de la période contemporaine, l'appropriation illégale de terres a été une pratique constante. Encore actuellement, de vastes régions du territoire sont aux prises avec cette pratique alors que les autorités se révèlent incapables de les combattre.



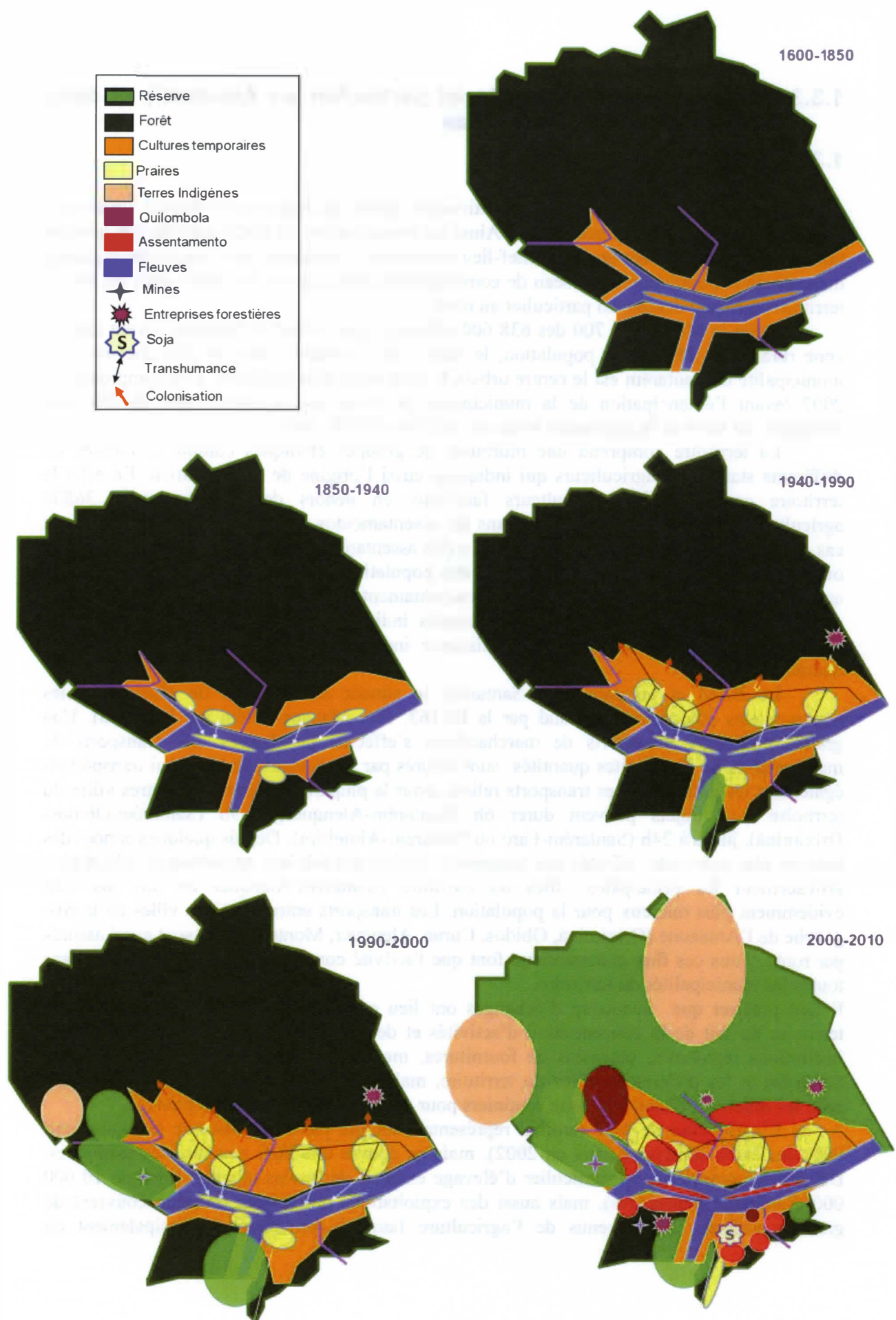


Figure 3: Trajectoire du territoire Baixo Amazonas (source : Auteur)

### **1.3.3 Un développement territorial particulier en Amazonie et dans le territoire Baixo Amazonas**

#### **1.3.3.1 Un territoire spécifique**

Les municipalités du Pará sont relativement petites et denses sur le littoral, tandis qu'à l'ouest, elles sont vastes et peu denses. Ainsi les municipalités du BAM sont de très grandes tailles. Elles comprennent une ville chef-lieu au bord de l'Amazonie où se concentre la grande majorité de la population, un réseau de communautés dense autour des villes, puis de grands territoires très peu denses, en particulier au nord.

Selon le MDA, 178 700 des 638 600 habitants que compte le territoire vivent dans la zone rurale soit 28% de la population, le reste étant concentré dans la ville chef-lieu. La municipalité de Santarém est le centre urbain le plus développé du BAM. Elle comprenait en 2007 (avant l'émancipation de la municipalité de Mojui dos Campos) près de 294 800 habitants soit 46% de la population totale du territoire (IBGE 2007).

Le territoire comprend une multitude de groupes ethniques comme le montre les différents statuts des agriculteurs qui indiquent aussi l'origine de la population. En effet le territoire compte 23700 agriculteurs familiaux en dehors des assentamentos, 36800 agriculteurs familiaux « assentados » dans les assentamentos qui peuvent être dans les deux cas des peuples traditionnels ou « ribeirinhos » (les assentamentos sont aussi créés à des endroits où les populations étaient déjà présentes), des populations venues du Nordeste, et quelques agriculteurs venant du sud du pays hors des assentamentos. Le territoire compte également 20 communautés Quilombolas et 17 communautés indigènes (MDA, 2010). De nombreuses communautés sont en cours de reconnaissance indigène à l'ouest de la municipalité de Santarém.

Le BAM et en particulier Santarém se situent au carrefour de plusieurs voies commerciales (flux venant du sud par la BR163, flux Manaus-Belém par hydrovia). Une grande partie des transports de marchandises s'effectue par barges. Les transports de marchandises de plus petites quantités sont assurés par les bateaux de ligne qui transportent également les passagers. Les transports relient, pour la plupart, Santarém aux autres villes du territoire. Les trajets peuvent durer 6h (Santarém-Alenquer), 6-9h (Santarém-Obidos-Oriximiná), jusqu'à 24h (Santarém-Faro ou Santarém-Almeirim). Depuis quelques années des bateaux plus puissants, affectés aux transports rapides, ont fait leur apparition et relient plus efficacement les principales villes du territoire (Santarém-Alenquer en 3h). Ils sont évidemment plus onéreux pour la population. Les transports entre certaines villes de la rive gauche de l'Amazonie (Oriximiná, Obidos, Curua, Alenquer, Monte Alegre) sont aussi assurés par route. Tous ces flux commerciaux font que l'activité commerciale est très présente dans toutes les municipalités du territoire.

Il faut préciser que beaucoup d'échanges ont lieu entre Santarém et les autres villes du territoire du fait de la concentration d'activités et de services dans la ville centre (hôpital, institutions régionales, magasins de fournitures, marchés...). Ainsi les déplacements entre Santarém et les différentes villes du territoire, malgré le temps non négligeable nécessaire pour les relier, sont habituels voire routiniers pour une grande partie de la population.

L'agriculture de type familial représente l'activité principale dans le territoire (soit 90% des établissements ruraux en 2002), mais ne couvre que 60% des surfaces exploitées. De grandes propriétés, en particulier d'élevage extensif de bovins allaitants (plus de 10 000 000 d'animaux dénombrés), mais aussi des exploitations mécanisées de grain couvrent de grandes surfaces. Les revenus de l'agriculture familiale proviennent principalement du



manioc et de ses dérivés, en particulier la farine de manioc, puis dans une moindre mesure, de la pêche, de l'élevage et des activités d'extractivisme.

Les plaines alluviales font parties intégrantes des municipalités et peuvent constituer un lien entre les différentes municipalités par la transhumance. Les agriculteurs et les éleveurs possèdent des terrains dans différentes municipalités du territoire qu'ils occupent pendant la saison sèche. Ils exploitent les plaines alluviales qui apparaissent lors de la baisse des eaux de l'Amazonie, pendant les six mois la saison sèche.

Des investissements importants ont été faits dans l'extraction de Bauxite, l'exploitation du bois en forêt (dont une partie est transformée en cellulose dans la municipalité d'Almeirim par l'entreprise Jari cellulose) et dans la production de grains, en particulier le soja (symbolisé par le terminal de l'entreprise Cargill).

Il faut souligner que la faible activité industrielle, en particulier au niveau de la transformation, a entraîné les autorités à concentrer leur efforts sur les activités agricoles et plus particulièrement sur les agrégations d'agriculteurs ayant les mêmes produits phares en vue d'organiser collectivement la transformation via des coopératives. Une concentration d'activités de transformation a lieu dans le domaine de la pêche au marché au poisson de Santarém (préparation du poisson) ou pour la préparation du fromage (rive gauche de l'Amazonie)

Ainsi dans le territoire-BAM les APL prioritaires sont ceux de la pêche, de la fruiticulture et du miel, définis dans le plano safra 2009-2010

### **1.3.3.2 Des outils de développement en construction dans le Pará**

L'ADA (l'Agence de Développement de l'Amazonie) a développé, en 2003-2004, une méthodologie de localisation, identification et caractérisation des APL. Pour ce faire, elle a organisé une série de séminaires puis réalisés une étude économétrique sur des indices de concentration des entrepreneurs (quotient location, indice de Hirshman et indice de participation relative), ce qui lui a permis de cartographier 16 APL en Amazonie. Deux de ces APL, consacrés à la fruiticulture, ont été sélectionnés et ont constitué la base pour développer une méthodologie expérimentale, en relation avec le Redesist, qui s'est imposée comme une référence dans la région. Les étapes en sont les suivantes:

- Diagnostic pour identifier les problèmes et les opportunités,
- Installation de chambres de gestion des APL, réunissant entrepreneurs, producteurs, chercheurs, syndicats et fédérations de la société civile,
- Définition des priorités,
- Appui de divers institutions (subventions, enseignement, recherche,...) pour assurer la mise en place des projets prioritaires.

À partir de 2007, l'État du Pará s'inscrit dans une stratégie claire de décentralisation, en prenant pour unité de gestion à la mise en place des APL, des régions d'intégration qui correspondent, dans certaines zones, aux territoires ruraux. Dans cette optique, les APL et les Codeter représentent les instruments majeurs de l'aménagement du territoire.

L'organisme qui développe fortement ces actions territoriales est le Secrétariat à l'agriculture (Sagri), qui se trouve renforcé en 2007, et met en place des partenariats solides avec les instituts parapublics comme l'Emater (appui et conseil agricoles), Adepara (contrôle de l'élevage), l'Iterpa (gestion des terres appartenant à l'État du Pará) et le Ceasa (gestion de l'eau).

Par sa stratégie de développement des APL, le SAGRI entend assurer la diversification de la base productive de la région par les innovations technologiques, l'appui



aux processus d'apprentissage, le renforcement ainsi que la modernisation des arrangements et de la chaîne productive du secteur de l'élevage.

Les syndicats et les fédérations régionales, puissants dans certaines régions, sont mis à contribution pour mener à bien cette stratégie de décentralisation.

### **1.3.3.3 Une société civile organisée**

Dès la fin des années 70, un mouvement de nature politique se crée pour prendre la direction des syndicats, jusqu'alors aux mains de grands propriétaires terriens. Un travail de formation est réalisé par les mouvements ecclésiastiques de base pour permettre aux leaders paysans d'assurer la gestion de ces syndicats.

Dans un deuxième temps, un certain nombre de projets productifs sont mis en place, avec l'appui d'ONG. Ce mouvement, à travers le renforcement de certaines organisations, crée une demande de politiques publiques agricoles (appui conseil, crédits, régulation foncière,...). Pour y répondre, des lignes de crédit dédiées à l'agriculture familiale sont mises en place.

À partir de 1990, des structures de négociation entre la société civile et les différents niveaux gouvernementaux apparaissent, comme les conseils municipaux de la santé et de la sécurité alimentaire. Pendant cette période, plusieurs organisations fédératives se créent comme la Fetagri (STTR) et l'AOMT-BAM (organisations de femmes), puis dans un second temps, le Ceft-Bam (centre de formation intégrant une grande partie des organisations de l'ouest du Para) et la Mopebam (organisations de pêcheurs). Ces organisations mènent de nombreuses actions communes et jouent rapidement un rôle de représentant des organisations de bases auprès des pouvoirs publics.

En 1997, un forum de la production familiale de Santarém puis plus tard de l'ensemble de l'ouest du Pará, se met en place sur l'initiative de la Fetagri. Un des objectifs importants est d'organiser la foire annuelle de la production familiale. Cette foire est destinée à faire la promotion des produits de l'agriculture familiale à travers la création de liens commerciaux entre les producteurs et les entrepreneurs locaux, ainsi qu'à travers la formation des producteurs et la qualification des productions pour le marché.

Les organisations de la société civile se regroupent au sein d'un forum pour discuter les différentes démarches et coordinations à réaliser. Un appui occasionnel est apporté par le Sagri et quelques Emater.

Rapidement, ce forum devient également un espace de discussion pour concevoir un plan intégré alternatif de développement du Baixo Amazonas, le projet « Tucumã » (Annexe 2). Y est prévue la mise en place de projets de financement de productions, d'éducation, de communication, de santé, d'infrastructures et de commercialisation. L'élaboration de ce plan ne sera pas achevée et ne fera l'objet d'aucune diffusion. Cependant, un certain nombre de projets qui ont été ébauchés à cette occasion se retrouvent dans les orientations de certaines organisations de la société civile. Ce processus a ainsi néanmoins permis de faciliter la mise en place des politiques de développement territorial.

Il faut préciser que la plupart des dirigeants syndicaux ou d'autres organisations présentes dans le mouvement social<sup>3</sup> ont un niveau de scolarité ne dépassant que rarement le secondaire. Leur auto-formation s'est effectuée à travers les officines, les différents cours et

---

<sup>3</sup> Un mouvement social désigne toute action collective visant à changer les comportements et/ou les institutions en un sens favorable à un groupe actif et organisé. On parlera donc de mouvements sociaux pour qualifier toute action collective revendicative visant à transformer l'ordre social existant (Neveu 1996).

par la lutte pour leurs droits, appuyée par les ONG ou par des organisations de travailleurs, comme la CUT (Centrale Unique des Travailleurs).

Le capital humain (développement de compétence, échelle individuelle) reste faible ce qui entraîne, malgré le développement d'un capital social qui est assuré par la coordination entre dirigeants des organisations, une difficulté pour l'organisation générale et l'élaboration d'une stratégie claire. On peut ainsi considérer que le capital institutionnel reste limité dans la situation actuelle.

Les cours et les formations offerts, en nombre limité, bénéficient surtout à un groupe restreint de dirigeants. Ce mouvement de formation n'atteint pas encore la base des agriculteurs qui restent peu formés, ce qui rend la structuration et l'organisation, à ce niveau, difficiles. Le développement récent d'écoles en milieu rural laisse espérer des progrès substantiels dans ce domaine.

Une grande partie des responsables du gouvernement de l'État et du gouvernement fédéral appartient aux mouvements sociaux (Parti des Travailleurs). La plupart des leaders syndicaux, une fois expérimentés et formés, aspirent à être élus. Cette tendance a réduit la dimension contestatrice et revendicative du mouvement syndical. Elle a pour conséquence, certes une plus grande implication dans les processus de décision, mais aussi une adhésion souvent inconditionnelle aux politiques gouvernementales, aux dépens d'une défense stricte des travailleurs.

#### **1.4 CONCLUSION PARTIELLE**

Le Brésil s'est engagé dans une refonte de ses institutions de façon à lever progressivement les obstacles qui s'opposent encore à son développement durable. Le gouvernement fédéral a introduit dans ce nouveau fonctionnement les notions de gouvernance et de développement territorial. Il les a progressivement intégrées dans ses politiques publiques et les utilise comme véritable moteur de développement.

C'est dans ce contexte qu'a été mis en place un outil novateur de gouvernance territoriale, le Codeter. Dans l'État du Pará, les bras opérationnels de ce Codeter sont notamment dans le domaine agricole, les APL. L'application des APL au secteur agricole est considérée souvent comme les concentrations d'agriculteurs ayant les mêmes produits phares, spécifiques et structurants, générateurs de revenus et mobilisant plusieurs organisations. Les APL, à travers l'innovation, doivent être l'occasion de structurer et de permettre la diversification des systèmes d'activité par la valorisation des différents produits et par la rencontre de nouveaux débouchés. Le Codeter et le réseau d'APL sont alors considérés comme les outils désignés de la coordination des acteurs locaux et de la mobilisation des ressources territoriales, véritables piliers du développement territorial.

Le contexte historique et environnemental amazonien du territoire Baixo Amazonas font que la mise en place d'un développement territorial est urgente et cruciale pour assurer un développement durable de ce territoire. L'État du Pará l'a compris et a mis en place des outils, en coordination avec l'Union, pour appuyer les processus de décentralisation et de gouvernance à travers les CMDRS et les Codeter et leur donner les moyens d'agir à travers les APL. Cependant dans ce processus le rôle de la société civile organisée est fondamental et son renforcement doit se poursuivre.

## 2 METHODOLOGIE

### 2.1 UN PARTAGE DE LA VIE QUOTIDIENNE DES ACTEURS LOCAUX

Cette étude a donc été réalisée avec le Cirad, en partenariat avec le Ceft-BAM. Ce « centre d'étude et de formation pour les travailleurs ruraux de l'ouest du Pará » a intégré les organisations de la société civile du territoire Baixo Amazonas, puis plus tard du territoire de la BR163. Il est basé à Santarém et constitue un lieu de rencontre pour les travailleurs ruraux de tout l'ouest du Pará et, en particulier pour les leaders des organisations de travailleurs dont les plus représentées sont les syndicats. Beaucoup de ces travailleurs passant quelques jours à Santarém pour participer à des séminaires et des formations ou même pour régler des problèmes administratifs ou de santé, sont hébergés par le Ceft-Bam.

Notre présence dans les locaux du Ceft-Bam nous a ainsi permis de rencontrer la plupart des responsables des organisations paysannes aussi bien que de côtoyer de simples agriculteurs. Elle a été l'occasion de réaliser un grand nombre d'entretiens, d'obtenir des compléments d'information et de nous tenir au courant des événements ayant lieu dans l'ouest de Pará, plus particulièrement de ceux qui avaient trait à l'étude.

Il se trouve que l'articulateur territorial chargé de coordonner le Codeter, est installé dans les locaux du Ceft-BAM dont il est également un associé actif. Cette proximité avec l'articulateur nous a permis de partager la vie du Codeter et de participer à de nombreuses activités qui lui sont liées: réunions de son noyau directeur, montage et suivi de projets, animation d'espaces de négociations municipaux (CMDRS notamment), préparation et réunion des assemblées plénières (deux assemblées se sont tenues pendant notre présence sur place)...

### 2.2 UNE ANALYSE MULTIDIMENSIONNELLE DES DISPOSITIFS

L'analyse et l'évaluation du fonctionnement du Codeter et des différents dispositifs de gouvernance du territoire ont été réalisées en utilisant une **grille d'analyse des processus de gouvernance**. Cette grille a été conçue dans le cadre des travaux du programme de recherche « Pour et Sur le Développement Territorial » (projet Gouvinov) (Rey-Valette et al., 2010).

Elle propose, à travers la mobilisation d'un certain nombre de données, de connaissance des acteurs et des procédures, d'informations fournies par enquêtes et d'éléments d'évaluation, d'analyser les processus de la gouvernance territoriale, dans ses structures et dans son fonctionnement.

Il s'agit d'aborder les questions d'intégration horizontale (entre les dispositifs de gouvernance) et verticale (aux différentes échelles de la gouvernance nationale-régionale-territoriale-municipale-locale...) des composantes de la gouvernance et d'analyser les outils de l'ingénierie territoriale qui ont été mis en place (planification, aide à la coordination, stimulation de création d'espaces de discussion, animation et accompagnement des projets concertés de territoire...).

L'analyse est menée selon trois entrées:

- L'entrée « dispositif » permet d'évaluer l'efficacité des dispositifs mais aussi la manière dont ils sont appropriés, structurent les comportements, diffusent les savoirs...,
- L'entrée « chroniques » permet de prendre en compte en particulier l'autonomie des agents et les asymétries informationnelles,
- Enfin l'entrée « produits générés » permet d'identifier et d'évaluer les produits issus des dispositifs de gouvernance et prend en compte les objets intermédiaires (dans la



logique procédurale) pour pouvoir évaluer l'effet des facteurs externes ou les effets d'apprentissage.

L'utilisation de cette grille a permis de s'exercer à procéder de façon méthodique et exhaustive, selon un outil mis à disposition tout récemment par la recherche spécialisée, à l'analyse et à l'évaluation de la gouvernance exercée dans le territoire Baixo Amazonas par le Codeter et les dispositifs qui lui sont liés.

Le **diagramme de Venn** a paru l'outil adéquat pour représenter les dispositifs de gouvernance et le jeu des organisations. Le modèle utilisé pour la représentation du Codeter prend en compte l'implication de l'institution dans le dispositif général (participations, interventions, rôle de décision...) et son impact sur le territoire (nombre de personnes concernées, gestion de l'espace...). Le dispositif est représenté par un cercle qui délimite un dedans (participation au Codeter) et un dehors (jamais participé). Les différentes organisations composant le dispositif sont également représentées par des cercles dont la distance avec le centre indique le degré d'implication dans le dispositif. La dimension des cercles représente la perception par les acteurs de l'importance qu'a l'institution pour le territoire. La distance entre les cercles représente la proximité que les organisations entretiennent entre elles. Pour les dispositifs APL, seule l'implication des organisations est prise en compte. Certaines organisations peuvent en englober d'autres.

## **2.3 UNE ANALYSE MULTI SCALAIRE DU DEVELOPPEMENT LOCAL ET DES APL**

### **2.3.1 Une identification des dynamiques locales présentes sur le territoire**

La compréhension du développement territorial, en particulier dans de vastes territoires comme le BAM, nécessite d'analyser les processus de développement au niveau du territoire, au niveau de communes et à des niveaux plus locaux ceux des APL. La mise en réseau des dynamiques locales doit être également observé.

Le choix délibéré de l'Union, de l'Etat du Pará et du Territoire d'utiliser les APL comme stratégie d'action pour stimuler le développement économique et territorial, nous a amené à réaliser un diagnostic rapide des APL présents sur le territoire.

C'est dans ce but que des entretiens ont été réalisés avec les acteurs locaux dans différentes municipalités (Santarém, Monte Alegre, Alenquer, Curua, Obidos, Oriximiná) pour évaluer le contexte et la maturité des APL qui s'y trouvent.

Le premier contact était établi avec le président du syndicat. Il était facilité par l'appartenance et la participation active de ces organisations au Ceft-BAM. Ce responsable donnait son appréciation sur les activités économiques et le contexte institutionnel de la municipalité et fournissait en général un soutien logistique. De cet entretien dépendait le choix des acteurs locaux avec qui prendre contact. Ainsi, les acteurs rencontrés dans chaque municipalité concernée ont en général été le secrétaire de l'agriculture, les Emater et les organisations de producteurs. Au delà, et selon les enjeux, des responsables de fédérations de Quilombolas, d'associations de pêcheurs ou d'ONG ont été interviewés, mais aussi parfois de simples agriculteurs. La pluralité des avis recueillis nous a permis de nous faire une représentation relativement objective de la situation. Il a ainsi été possible d'identifier et de localiser les APL ainsi que d'évaluer les ressources et actifs dont ils disposent. Les APL identifiés se structurent, dans tous les cas, autour d'une organisation d'agriculteurs.

Trois APL ont été étudiés de manière plus approfondie. Le choix des APL retenus a été dicté par le souci de la meilleure représentation de la diversité des APL dans le territoire.

### 2.3.2 Une méthodologie basée sur la notion de territoire et de filière

L'APL (ou Syal) peut être placé au point nodal de l'orthogonalité filière et territoire, en ce sens qu'il est articulé entre le territoire local (intégration horizontale des acteurs) et la filière (intégration verticale des acteurs) qui va au-delà du champ local (exportations) (Boucher & Requier Desjardins 2002).

Ainsi l'étude doit être abordée par le territoire local de production puis, en intégrer la transformation et la commercialisation.

La méthodologie d'étude du **territoire de production** (pour ne pas dire système agricole) reprend des éléments du diagnostic agricole. Celui-ci utilise une approche systémique pour aborder une région agricole. Il s'agit de fournir « une représentation synthétique d'un ensemble complexe (la région agricole) dont le fonctionnement résulte des relations qui s'établissent entre les éléments de cet ensemble » (Meggers, 1984)

Ainsi, à travers cette approche, le système agricole est conçu comme « l'association des productions et des techniques mises en œuvre par une société rurale pour exploiter son espace, gérer ses ressources et satisfaire ses besoins ».

Pour comprendre la structure et le fonctionnement des exploitations agricoles, nous avons utilisé l'approche système de production. Ce système de production est compris comme un « ensemble structuré de moyens de production (force de travail, terre, équipement,...) combinés entre eux pour assurer des productions végétales et/ou animales en vue de satisfaire les objectifs du chef d'exploitation et de sa famille ».

Le système de production est lui-même une combinaison de différents sous systèmes :

- Le système de culture : « ensemble des parcelles cultivées de façon homogène et en particulier soumises à la même succession culturale » (Jouve, 1992).
- Le système d'élevage : « ensemble des techniques et des pratiques mises en œuvre par un ou des éleveurs pour exploiter, dans un espace donné, des ressources végétales pour des animaux, dans des conditions compatibles avec leurs objectifs et les contraintes du milieu » (Jouve 1992).

Le système local de production est articulé à une **filière**. Celle-ci peut être définie comme un « ensemble d'activités étroitement imbriquées, liées verticalement par l'appartenance à un même produit (ou à des produits très voisins) et dont la finalité consiste à satisfaire le consommateur. Ces filières sont composées de niveaux ou de fonctions reliés entre elles par des mécanismes et des institutions qui ont pour tâche de gérer et de coordonner l'ensemble » (Montigaud, 1992).

Ainsi l'étude de la filière suppose de collecter des informations sur toute les composantes de la filière, mais aussi sur leurs interactions. Ici, des éléments plus classiques de l'analyse d'une filière ont été utilisés à travers une méthodologie de chercheurs du Cirad (Dabat et al. 2010).

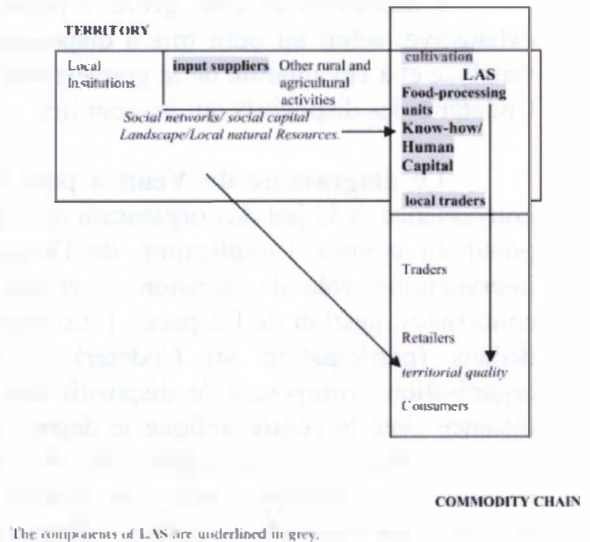


Figure 4: Orthogonalité territoire-filière dans les SYAL (Boucher & Requier Desjardins 2002)

### 2.3.3 La méthodologie d'analyse des APL

La méthode d'analyse des APL adoptée est proche de celle proposée par le Gys Syal (Boucher et Requier Desjardins, 2002), mais elle est davantage tournée vers la production agricole.

L'étude de ces trois APL a été réalisée selon les étapes suivantes :

- identification géographique de l'APL (effectué dans la première étape)
- identification des acteurs et organisations en jeu, (effectué dans la première étape)
- réalisation d'un diagnostic du territoire de production,
- analyse de la filière,
- mode de fonctionnement des organisations et leur articulation,
- pistes sur les modes d'intervention pour l'activation de l'APL aux différentes échelles.

Les entretiens ont porté sur l'ensemble des éléments constitutifs de chaque APL. L'analyse des APL suit un certain nombre d'étapes.

Il est ainsi important d'aborder l'APL à travers l'histoire agraire ce qui permet de la lier à la trajectoire des organisations de producteurs impliqués dans l'APL et à l'évolution du développement local dans la région concernée.

Une **typologie** des systèmes de culture et de production a été définie à partir des entretiens semi-directifs menés avec des agriculteurs producteurs et non producteurs des produits cibles de l'APL. Les entretiens portent sur l'histoire de l'agriculteur, ses pratiques, la gestion de l'espace et les stratégies. Cette typologie permet d'évaluer la place des produits cibles de l'APL dans les systèmes de culture et dans les systèmes de production. Elle permet aussi de relever les stratégies des agriculteurs par rapport à l'APL (commercialisation, participation...) et d'évaluer les conditions de l'action collective et de l'adoption des innovations techniques. A ce niveau, mais aussi pour comprendre les autres étapes de l'analyse, des entretiens avec les agriculteurs ont été effectués :

- 20 entretiens avec des producteurs de lait à Alenquer ;
- 27 entretiens avec des agriculteurs et éleveurs producteurs et non producteurs de fruits ;
- 18 entretiens avec des producteurs d'ananas.

Une analyse des **organisations d'agriculteurs** impliquées dans les APL a été réalisée. Ces organisations constituent en général en effet la pièce centrale des APL étudiés. Des éléments de la grille d'analyse des organisations paysannes mise au point par le Ciepac et le Cirad (Wampfler, 2007) ont été utilisés pour mener à bien cette analyse.

Les informations utiles ont été recueillies non seulement auprès des responsables des organisations mais aussi auprès des autres acteurs de l'APL (agriculteurs adhérents et non adhérents de la région considérée, organisations partenaires...) et devait permettre d'aborder les différents aspects utiles: l'histoire, les mission/vision/objectif, les activités, l'organisation et la gouvernance, la gestion, les relations avec l'extérieur, le degré d'efficacité et d'autonomie.

Une analyse du mode d'intervention et de l'efficacité **des institutions d'appui-conseil** est faite à travers la façon dont elles considèrent le système agraire, les modèles qu'elles proposent et l'impact qu'elles ont sur le développement local. L'adaptation des institutions aux différents systèmes de production est appréciée.

Une **cartographie de la filière** est réalisée à partir des entretiens menés avec les acteurs, aux différents niveaux. Le recensement des difficultés permet d'identifier les points de blocage et goulots d'étranglement de la filière dont les effets se répercutent sur l'ensemble de la chaîne. Les thématiques de commercialisation (et des flux commerciaux) ont



importantes car elles régissent les modes de transformation et modifient les habitudes de production.

Une analyse des **relations** qui existent entre les différentes **institutions** permet d'évaluer le degré de coopération, les partenariats mis en œuvre et enfin le dispositif d'appui-conseil mis en place dans le cadre de l'APL. L'analyse du dispositif autour de l'APL utilise les outils d'analyse des dispositifs présentés plus haut.

Enfin des pistes sur les modes d'intervention les plus appropriés pour **l'activation de l'APL** aux différentes échelles sont proposées.

Les efforts doivent porter sur la construction d'un environnement favorable à l'innovation. Cette construction peut se faire à travers les outils de l'ingénierie territoriale.

Ainsi la création d'espaces de négociation et de débats bien conduits, réunissant tous les acteurs (ou leur représentants) de l'APL et exposant clairement les difficultés, peuvent permettre, à travers une meilleure coordination, de fixer des objectifs communs et de trouver des solutions appropriées pour réaliser ces objectifs (amélioration de l'APL). Ces espaces ne peuvent fonctionner qu'avec la mise à disposition d'informations objectives.

La responsabilisation et la définition du rôle de chaque organisation sont ici déterminantes. Le rôle du Codeter est alors mis en avant, ainsi que l'enjeu territorial de chaque APL.

Les formes d'intervention peuvent aussi porter sur le renforcement des organisations représentant les intérêts de leurs associés, la formation, la diffusion/systématisation des informations mais aussi, plus pratiquement, sur la recherche de marchés porteurs, l'amélioration de la qualité et la diffusion des innovations.

## **2.4 DES LIMITES DUES A LA COMPLEXITE DES OBJETS ETUDIES**

Les travaux consacrés au développement territorial portent sur un champ d'étude transdisciplinaire très large. Le cadre théorique en est complexe et encore largement en cours d'élaboration par la recherche. Sa présentation est sans aucun doute partielle dans ce rapport.

Aussi ce champ d'étude est relativement récent et nécessite de mûrir davantage pour constituer une base pour un modèle de développement alternatif à l'actuel. De nombreux pays, devant l'urgence, se sont lancés dans des politiques territoriales et de développement économique basées sur les systèmes productifs locaux sans disposer de bases théoriques suffisamment solides et agissent ainsi par tâtonnements. La recherche ne semble pas encore avoir produit de modèles simples et opérationnels. Il ne s'agit pas tant de créer une méthode « clé en main » que fournir des outils d'aide à la décision de politiques adaptées.

Ainsi la grille d'analyse de la gouvernance territoriale a été tout récemment présentée lors de la rencontre ISDA 2010 (juillet-août 2010). Elle remplit très utilement un vide méthodologique et répond à un besoin très vivement ressenti au cours du présent stage. Les informations déjà récoltées avant la mise à disposition de cet outil ont pu être mobilisées et complétées par de nouveaux entretiens de façon à pouvoir réaliser une analyse plus complète de la gouvernance du Codeter et des APL, sur le modèle de cette grille. Mais elle s'est avérée, dans la pratique, très complexe à utiliser et à valoriser dans le temps qui restait imparti dans le cadre du présent mémoire. Pour pouvoir être utilisée facilement par des opérateurs de terrain, même formés au développement territorial, elle doit encore gagner en clarté et en pragmatisme.

Enfin, la compréhension d'un territoire complexe et étendu comme le territoire Baixo Amazonas et de ses multiples enjeux, ainsi que la mise en place d'outils de développement territorial adaptés relèvent du champ expérimental. Elles constituent un travail de recherche-développement de plusieurs années notamment sur les deux ou trois pistes d'approfondissement fondamentalement utiles et mises en évidence par le présent travail.

### **3 RESULTATS ET ANALYSES:**

#### **3.1 LE CODETER, UN DISPOSITIF TERRITORIAL**

##### **3.1.1 La trajectoire du Codeter-BAM**

Il est utile de rendre compte de l'histoire du Codeter, de sa création ainsi que de l'évolution de son rôle et de son fonctionnement. Cette histoire illustre en effet parfaitement les difficultés de la mise en place d'une gouvernance territoriale qui s'avère être, dans la plupart des cas, un processus lent et complexe. Parallèlement, les missions et l'implication des collectivités publiques ont, elles aussi, évoluées depuis la création des territoires. C'est ainsi que la construction territoriale s'est réalisée dans le BAM conformément aux deux étapes qui se sont succédé dans les programmes du gouvernement fédéral (territoire d'identité à territoire de la citoyenneté), mais selon des modalités qui lui sont spécifiques.

##### **3.1.1.1 Une période de construction**

En 2003, sous l'impulsion du gouvernement fédéral, la Commission d'Installation des Actions Territoriales (CIAT) est créée et réunit l'ensemble des acteurs du Forum de la production familiale qui s'intègre rapidement dans le CIAT. Celle-ci est ainsi essentiellement composée de représentants de la société civile. Les municipalités, par exemple, ne semblaient pas être représentées par des organisations locales propres (STTR local, associations de pêcheur...). Les fédérations regroupant plusieurs organisations de cette société civile participaient régulièrement aux réunions. Ainsi, l'AOMT-BAM, le Ceft-BAM, la Mopebam et la Fetagri occupaient une position prépondérante et y détenaient, par leurs organisations affiliées, une légitimité forte. Cette situation déséquilibrée a été la cause de grandes difficultés dans l'élaboration et la réalisation de projets. Ces organisations fédératives ont élaboré des projets sans assurer une liaison suffisante avec leur base. Les bénéficiaires directs n'étaient parfois pas même définis et les projets mal ciblés ont souvent entraîné des difficultés aux différents stades de leur validation ou de leur contrôle (Cf. Une construction des demandes fragile). L'allongement excessif du processus d'acceptation/refus/adaptation des projets qui en est résulté a eu pour conséquence une perte de motivation des acteurs et une appropriation très limitée de ces projets de leur part.

La participation aux assemblées plénières a en outre été très variable dans le temps. La commission a même connu des arrêts d'activité, en particulier en 2007. Pendant cette période, il n'y avait pas d'articulateur et aucune assemblée plénière n'a été organisée.

Le financement du fonctionnement de la CIAT ne relevait pas d'un budget propre et restait donc très aléatoire. Ainsi, le salaire de l'articulateur n'était pas stabilisé et le coût de ses missions n'était pas assuré. Les coûts liés au fonctionnement des plénières comme les repas pour les participant était souvent pris en charge par une institution participante. Aussi, les coûts de déplacements et de logements étaient à la charge de chaque organisation participante.

Malgré ces difficultés, la CIAT a permis de renforcer la mobilisation de certains acteurs de la société civile autour du développement territorial. Aussi elle a permis de développer certains aspects d'un projet collectif commun intégré (projet Tucuma) de la société civile.

### 3.1.1.2 Une période d'action et de renforcement de l'outil

À partir de 2007, une évolution des politiques territoriales s'est produite et, sous l'impulsion des mouvements sociaux, la CIAT a été réactivée et l'actuel articulateur territorial a été engagé.

En 2008, le nouveau programme « territoire de la citoyenneté » a été mis en place et a donné plus d'attributions à la commission rebaptisée alors Codeter (Collège du Développement Territorial). L'État du Pará s'est impliqué davantage dans les Codeter via le Sagri (Secrétariat de l'agriculture du Pará). Ce secrétariat s'est alors doté d'une équipe d'ingénieurs chargée de débloquer et de finaliser les projets dans lesquels il était engagé et qui étaient restés en déshérence. Un partenariat fort, facilité par la nomination de personnalités engagées dans les actions du nouveau gouvernement aux « postes de confiance » de direction, se met en place entre la Sagri et les Emater. Ces derniers sont alors mobilisés pour participer au Codeter. Un gros travail de mobilisation de l'ensemble des syndicats a également été réalisé, facilité par une participation accrue d'un ensemble d'organismes publics au Codeter qui devenait ainsi plus crédible et attractif (Sagri, Emater, Embrapa, Banque d'Amazonie,...).

Une stratégie de développement organisée autour du concept d'APL est alors clairement mise en place. Cette politique nationale, relayée par le gouvernement du Pará, a débouché sur la proposition, au niveau du CEDRS (Conseil d'État de développement rural durable) d'un certain nombre d'APL. Le Codeter a adopté cette stratégie et a défini quelques APL prioritaires. Enfin, avec un fort appui du Sagri, dans chaque municipalité, des réunions regroupant l'ensemble des acteurs concernés ont été organisées. Elles ont permis de définir trois APL prioritaires dans chaque municipalité (cf. Des outils de développement en construction dans le Pará et le BAM). Dans la plupart des municipalités, les actions des organismes gouvernementaux ont pu alors converger vers le développement de ces APL.

### 3.1.2 Une organisation interne à redéfinir

Le fonctionnement du Codeter s'appuie sur l'assemblée plénière de ses membres, un noyau directeur, un noyau technique et la coordination d'un articulateur (Figure 5).

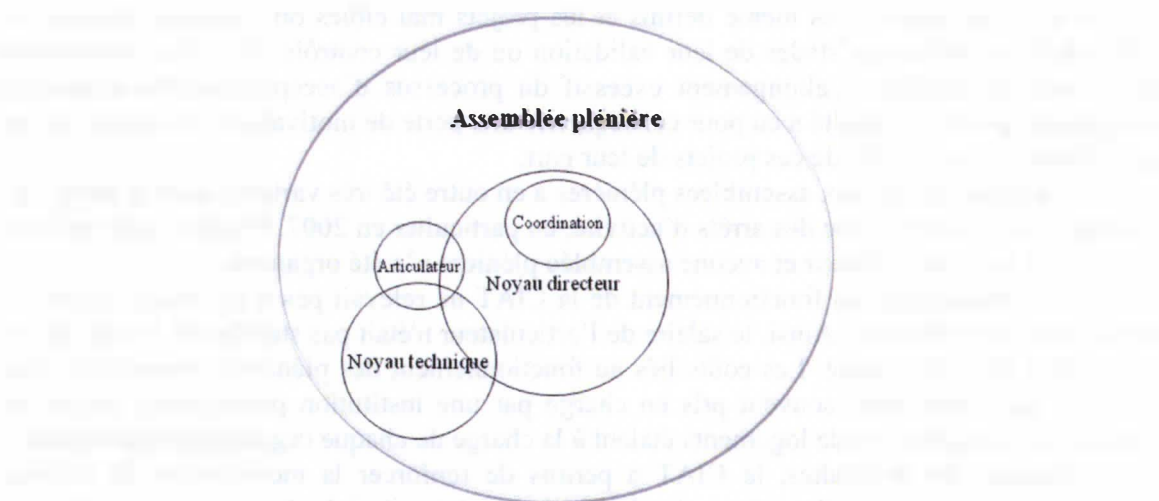


Figure 5: Organisation interne type du Codeter (source : auteur)

L'assemblée plénière est composée des représentants de 120 institutions du territoire, appartenant, à parité, aux organismes gouvernementaux et aux organisations de la société civile.



Le rôle du **noyau directeur** n'est pas défini dans les statuts du Codeter-BAM, mais il est central dans les Codeter des autres territoires. Une institution du noyau directeur doit assurer la coordination de ce collège, de façon tournante, chaque année. Elle représente le Codeter à l'extérieur, coordonne son action, promeut ses décisions, et contribue à la mobilisation des acteurs pour les actions de formation et la mise en place des projets territoriaux. Pourtant ce rôle est peu souvent assuré. Ces coordinations successives semblent plus l'occasion pour l'organisme désigné de se valoriser et de servir ses intérêts que ceux du Codeter ou de ses projets.

Le rôle du **noyau technique** n'est pas non plus défini dans les statuts, mais il est censé instruire les projets et aider à l'expertise technique des dossiers soumis à la validation du Codeter. La réalité est différente dans la pratique: le noyau technique ne se réunit plus depuis plus d'un an, car l'IPAM qui assurait son animation, a pris ses distances dernièrement avec le Codeter. Pourtant le rôle de ce noyau technique est très important et son retrait affaiblit le Codeter dans l'avancement des projets et la production d'informations.

L'**articulateur territorial** qui travaille pour le compte du Codeter doit conforter les arrangements institutionnels, identifier les partenariats, assurer la liaison avec les différents échelons administratifs, socialiser les informations pour le Codeter et consolider l'élaboration des projets territoriaux. Enfin, il contribue à organiser et à planifier les activités du Codeter (réunions, officines, événements divers,...).

Le noyau directeur ne se réunit pas très souvent. En outre, son action est pénalisée par une implication insuffisante des acteurs. Cela tient au fait que, son rôle n'étant pas clairement institué, il ne dispose pas de l'autorité nécessaire pour promouvoir les compromis utiles.

Ainsi l'articulateur territorial se retrouve isolé pour remplir ses fonctions. Les différents acteurs attendent de lui une intervention sur l'ensemble des attributions du Codeter qui leur semble déficient. La préparation des assemblées plénières et le suivi des dossiers semblent être aujourd'hui totalement à sa charge.

Le responsable régional actuel du Sagri, qui est issu du mouvement social, tient de fait un rôle important dans l'organisation du Codeter, notamment par l'appui considérable qu'il apporte à l'articulateur pour la préparation et l'animation des réunions ainsi pour la proposition des axes stratégiques. Il s'agit là d'un appui déterminant pour la structuration du Codeter. Cependant, cette place prépondérante occupée par le Sagri fait débat, car elle apparaît à certains comme une main mise du gouvernement du Pará sur le dispositif.

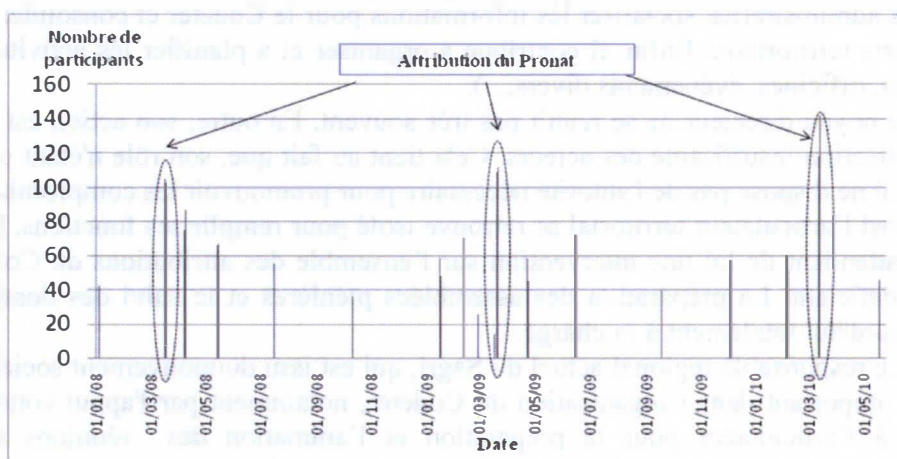
### 3.1.3 Une participation cyclique

Depuis 2008, la participation de ses membres à l'assemblée plénière n'est pas régulière au cours de l'année mais présente une certaine constance au fil des années. La participation est la plus importante au mois de mars (elle a atteint 140 personnes en mars 2010), tandis que la participation la plus faible a lieu au mois d'octobre. C'est au mois de mars qu'est décidée l'attribution des fonds du ministère de développement agraire, principale ressource financière dont dispose le Codeter et qu'est évaluée l'action du programme du « territoire de la citoyenneté ». Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que l'on retrouve une grande partie des institutions du territoire à cette assemblée de mars à la recherche d'opportunités de financement. Les projets sont en général présentés par municipalité après qu'un consensus préliminaire a été obtenu entre les acteurs locaux de chacune d'entre elle.

Les assemblées plénières se déroulent en général à Santarém, qui est la plus grande, la plus centrale et la mieux desservie des villes du territoire. Ces assemblées ont lieu dans des institutions différentes à chaque session. Cependant, trois plénières « décentralisées » ont été organisées entre janvier et mars 2010 dans trois villes différentes du territoire. Le choix de réaliser ces plénières « itinérantes » vise à promouvoir l'action du Codeter auprès du plus

grand nombre d'institutions du territoire. La mobilisation des institutions régionales présentes à Santarém est bien entendu plus importante lorsque les plénières ont lieu à Santarém.

En étudiant de plus près la participation aux plénières, il est possible de constater que la rotation des participants est faible au sein du Codeter (figure 6). En effet, chaque institution, membre du Codeter, a désigné un représentant (et un remplaçant) aux plénières, qui est la plupart du temps celui qui est effectivement présent. Ainsi les représentants des institutions actives au sein du Codeter sont rompus à son fonctionnement et en connaissent les règles. Ils forment un groupe fidèle d'habitues. Cette faible rotation peut entraîner, par manque de partage d'informations entre le représentant et son institution, un certain isolement du Codeter autour d'un petit groupe d'acteurs. Cette situation nuit à la diffusion de son action à l'extérieur. Les représentants d'institutions moins impliquées ont du mal à comprendre le fonctionnement du Codeter et à s'engager dans le dispositif. Dans cet environnement général, ces nouveaux participants ont tendance à voir dans le Codeter un instrument de pouvoir aux mains d'un groupe restreint d'acteurs.



**Figure 6: Participation aux assemblées plénières du Codeter (source : auteur et liste de présence des assemblées plénières du Codeter)**

### 3.1.4 Une participation inégale des acteurs du territoire

Le diagramme de Venn (cf. Méthodologie – figure 7) permet de se faire une bonne représentation de l'implication des institutions appartenant au dispositif.

Les groupes d'acteurs les plus impliqués dans le Codeter sont représentés le plus centre du cercle. Ces acteurs appartiennent au noyau directeur du Codeter, sensé organiser les réunions et mettre en œuvre les décisions prises lors des plénières.

Le groupe le plus actif, du côté de la société civile, est celui qui est constitué par les syndicats des travailleurs ruraux (STTR), leur fédération (la Fetagri) et le Ceft-BAM.

Les STTR' ont pour mission de représenter et de défendre les droits des travailleurs ruraux. Ils sont présents dans chaque municipalité du territoire BAM et disposent d'une base syndicale plus ou moins importante selon leur popularité et les actions qu'ils mènent. Ils ont aussi la responsabilité d'administrer les retraites des agriculteurs familiaux et, pour certains d'entre eux, également un rôle dans l'attribution des crédits ou la mise en place des politiques publiques qui s'appliquent au monde rural.



La Fetagri, fédération des STTR, représente les syndicats au niveau de l'Etat. Elle dispose d'une représentation régionale dont le siège est à Santarém.

Le Ceft-Bam est un centre de formation auquel sont affiliées de nombreuses organisations de l'ouest du Para (STTR, mouvements de femmes, associations de pêcheurs, maisons familiales rurales -CFR's-, radio communautaire...). L'articulateur territorial engagé par le Codeter fait également partie du Ceft-Bam. .

Une ONG, le Ceapac, participe également et oriente un certain nombre de ses activités dans une dynamique territoriale.

Du côté des organismes publics, Le Sagri est particulièrement impliqué dans le dispositif. L'Emater régionale se met à la disposition du Codeter et mobilise systématiquement ses antennes municipales. L'antenne régionale de la Banque d'Amazonie, chargée d'octroyer les crédits du programme Pronaf, est également souvent présente

Il faut souligner le caractère très politique des orientations des organismes régionaux. En effet, le gouvernement PT de l'Etat (2006-2010) a résolument mené son action en liaison étroite avec le gouvernement fédéral. Il a ainsi soutenu les programmes fédéraux comme le « territoire de la citoyenneté ». De même, le choix des responsables régionaux des organismes, qui sont en général des « postes de confiance » attribués par le gouvernement de l'Etat, a été fortement influencé par les leaders des mouvements sociaux, en particulier par les syndicats qui restent la voie la plus forte des mouvements sociaux. Ainsi, les responsables des organismes publics sont souvent proches des mouvements sociaux et partagent les mêmes idées et les mêmes orientations.

Cependant, le STTR de Santarém ne s'inscrit pas dans la ligne politique du groupe dominant, car il appartient à une autre tendance du PT que le courant dominant. Ainsi, ce syndicat qui représente un nombre important d'agriculteurs, se démarque des autres syndicats et s'oppose souvent aux orientations et à la méthodologie développées par le Codeter.

L'Embrapa, Centre national de recherche agronomique, plus neutre politiquement, est également actif dans le partenariat avec les autres organismes publics. L'Embrapa possède une antenne à Santarém destinée à assurer le relais avec les différents centres Embrapa du Brésil. Les Emater mobilisent beaucoup cette antenne pour identifier certaines maladies/ravageurs des plantes, pour s'inspirer des modèles de systèmes de cultures développés par l'Embrapa ou pour des partenariats dans la mise en place de parcelles expérimentales. Ce centre de recherche, via son antenne, met à disposition des semences améliorées et installe des projets intégrés dans la région (plantes médicinales, maraîchages...).

Les pêcheurs, nombreux sur le territoire, sont représentés par des associations municipales de pêcheurs (« colonias de pescadores »). Il existe une association régionale des pêcheurs, appelée Mopebam, qui regroupe l'ensemble des associations de pêcheurs et met en place des projets concernant à la pêche. Les pêcheurs disposent d'un secrétariat d'Etat spécifique (le Sepaq). Récemment, le ministère de la pêche a mis en place un forum destiné à regrouper les acteurs de la pêche, de manière à discuter directement les attributions des ressources émanant de ce ministère. Cette initiative est mal perçue, puisqu'elle s'oppose à la volonté de certains ministères de discuter et décliner les programmes fédéraux au niveau des territoires de la citoyenneté. Dans le territoire Baixo Amazonas, cette décision unilatérale semble amener ce groupe de la pêche, déjà peu actif dans le travail collectif, à se désolidariser complètement du dispositif Codeter. Cette évolution est préoccupante, car les pêcheurs, en plus de représenter un nombre important de personnes, représentent une grande partie des petits agriculteurs des zones de *varzeas*. Celles-ci sont déjà relativement marginalisées dans les programmes de développement et risquent, en s'isolant, de n'être plus soutenues que par le ministère de la pêche.

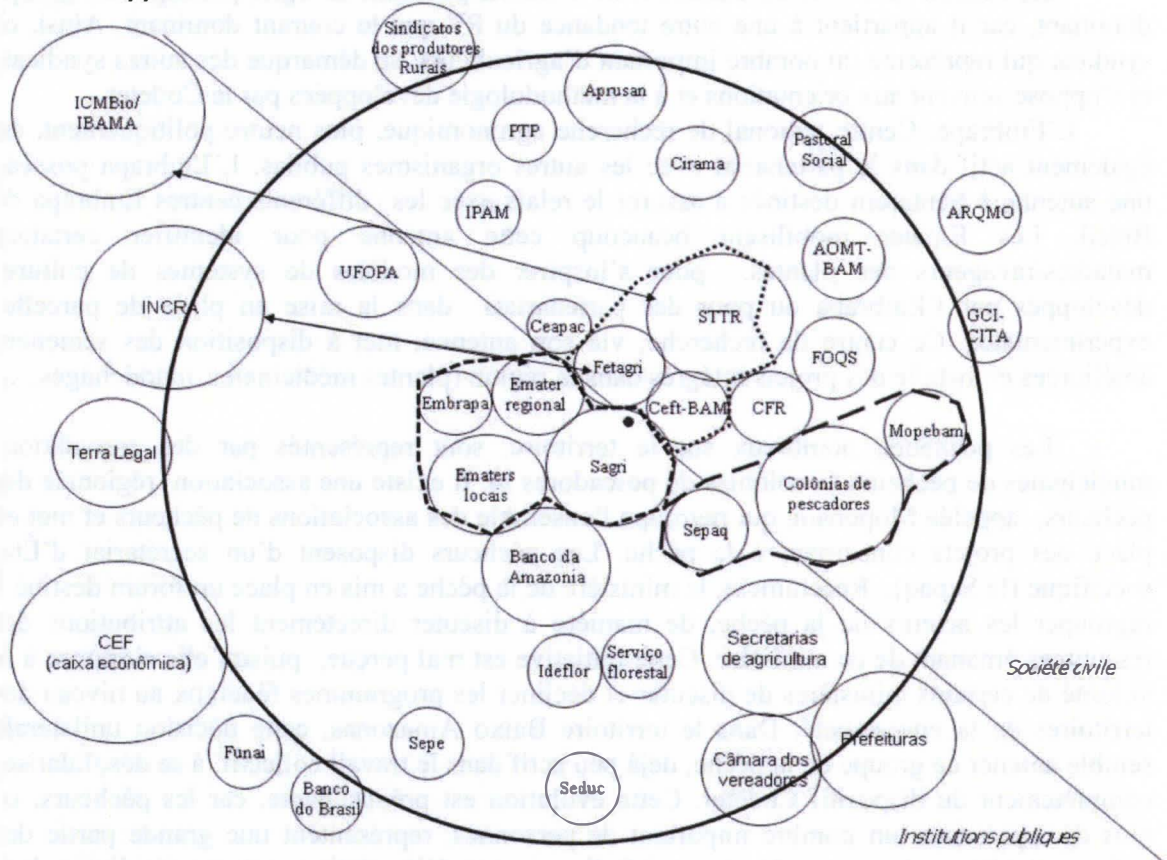


Un certain nombre d'institutions, qui ont une grande importance pour le développement du territoire, ne participent pas au Codeter:

Ainsi l'**INCRA**, Institut de la colonisation et de la réforme agraire est le centre de toutes les attentions n'y participe pas. Cette institution est responsable en effet de la démarcation et de la régularisation des terres dévolues à la réforme agraire (assentamento), sans lesquelles aucune action ne peut être entreprise. C'est aussi l'**INCRA** qui organise la mise en place de services tels que les routes, l'accès aux crédits à fond perdus, les écoles, l'électricité,... Malgré son rôle déterminant dans le processus de développement du territoire et malgré les questionnements qu'il génère quant à son mode de fonctionnement (processus très lents), cet institut ne communique qu'à travers des réunions sporadiques regroupant toutes les organisations concernées par ces questions et agit en collaboration exclusive avec la Fetagri et avec les STTR, directement au niveau local.

Le programme **Terra Legal** est un programme fédéral également destiné à accélérer la régularisation des terres mais, cette fois-ci, en dehors des assentamentos et pas seulement pour l'agriculture familiale. Ce programme ne communique qu'à travers l'organisation de réunions publiques.

L'institut Chico Mendes (**ICMbio**) est l'organisme qui s'occupe de la gestion des zones protégées. Elle doit ainsi suivre l'utilisation durable des ressources à l'intérieur et autour de ces zones protégées. Des activités telles que celles d'une mine ou d'une entreprise forestière sont soumises à son contrôle, tout comme les activités d'extraction menées par des populations locales. L'ICMbio a mis en place des conseils dans les zones protégées, qui n'ont aucuns rapports directs avec le Codeter.



**Figure 7: Dispositif du Codeter (cf. méthodologie - diagramme de Venn) (source : auteur)**

Une autre grande faiblesse du Codeter est le peu d'intérêt que lui portent les **préfectures**, ce qui freine beaucoup ses actions. En effet, un grand nombre de projets

nécessitent la contribution des préfectures, que ce soit pour l'obtention des contres parties financières ou pour la bonne réalisation d'un projet (mise à disposition de moyens humains et matériels). De ce fait, peu de secrétaires municipaux de l'agriculture ou même de conseillers municipaux participent aux plénières du Codeter.

Un autre organisme dont la participation serait souhaitable pour un meilleur fonctionnement du Codeter est la Caisse Economique Fédéral (CEF). Celle-ci est responsable de l'ultime contrôle des projets et de la mise à disposition des ressources financières pour leur exécution. La CEF est censée aider le porteur de projet à bien finaliser sur le plan administratif le dossier. Mais, pratiquement, celle-ci communique peu et ne donne que des informations très succinctes sans réel souci d'accompagnement.

Une autre insuffisance du Codeter est la faible représentation des indigènes et des Quilombolas (communautés formées par les descendants des esclaves noirs fugitifs) qui constituent pourtant des publics prioritaires du « territoire de la citoyenneté ». Le GCI-cita (groupe indigène) et la Foqs (fédération des Quilombolas de Santarém) font en principe partie du noyau directeur du Codeter, mais ne participent en réalité que très peu aux réunions.

Le GCI-Cita est peu actif du fait de son manque de ressources financières. Il ne représente que quelques communautés indigènes de Santarém et n'a pas de contact avec les indigènes des autres municipalités qui, pourtant, occupent de grandes surfaces au nord du territoire BAM. Ainsi, très peu de liaisons sont établies avec ces communautés indigènes. L'organe public responsable de l'appui à ces communautés, la Funai, qui le pourrait, ne participe jamais au Codeter.

La Foqs, quant à elle, ne participe plus du fait de la non-prise en compte de ses projets. Mais, de la même manière que la Cita, malgré la volonté de création d'une fédération plus large, cette organisation n'a pas de liens avec les autres fédérations de Quilombolas tel que l'ARQMO d'Oriximiná. Ainsi, la représentation de ces deux catégories de population est faible.

Enfin, les organisations de producteurs, les plus bénéficiaires des projets validés et connaissant le mieux les conditions de production, ne participent pas au Codeter, ce qui réduit la bonne adaptation des projets à la réalité et leur appropriation par les bénéficiaires. Ainsi l'Aprusan, qui regroupe un nombre important d'agriculteurs de Santarém, est le bénéficiaire d'un projet du Codeter sans paraître en connaître les tenants et aboutissants. Certaines de ces organisations, liées aux STTR, sont néanmoins représentées telle que la Cirama.

De leur côté, les institutions de recherches comme l'IPAM (Institut de recherche sur l'Amazonie) ou l'UFOPA (Université Fédéral de l'Ouest du Para) participent de façon épisodique du fait des contraintes de financements et de la faible disponibilité de ses responsables.

Le gouvernement de l'État du Para a mis en place une « planification territoriale participative » (le PTP), sensée favoriser la remontée des demandes émanant des communautés et exercer un contrôle social sur le gouvernement (via les conseillers du PTP). Cette démarche aurait pu être un outil efficace pour le Codeter et avoir une réelle contribution au développement territorial mais ce programme a agi en parallèle du Codeter ne participant que sporadiquement à celui-ci et en présentant les demandes directement aux instances de l'État.

Enfin, les nouveaux participants ont souvent du mal à comprendre les règles du jeu et ce contexte complexe, ce qui rend difficile leur implication active dans le Codeter.



Ainsi, le Codeter, malgré son rôle et sa volonté de fédérer toutes les institutions engagées sur le territoire souffre encore d'insuffisances et de faiblesses pour répondre aux défis du développement territorial :

- Participation partielle des organismes/programmes gouvernementaux importants pour le développement du territoire
- Représentation faible de certaines catégories de la population.
- Peu de participation des organisations de producteurs existantes.

### 3.1.5 Une collecte et une diffusion des informations difficiles

La collecte et la diffusion des informations sont déterminantes pour l'efficacité du dispositif. En effet, on l'a vu, les assemblées plénières regroupent des représentants d'institutions. Ceux-ci sont censés transmettre les demandes de leurs institutions respectives qui, elles-mêmes doivent analyser et faire connaître les besoins de la base. Pour que le dispositif soit productif, au plus proche des réalités du terrain, inversement, il est indispensable que ces représentants rendent compte à leur base des discussions qui se déroulent au sein du Codeter (figure 8).

La forte participation des syndicats est une des forces du Codeter puisqu'ils représentent un grand nombre d'acteurs du territoire et disposent de structures présentes sur une grande partie du territoire. Les syndicats disposent d'une direction et de délégué syndicaux dans chaque communauté où sont présents des associés du syndicat. Ces délégués sont censés noter les préoccupations et les besoins de la communauté et les exposent lors de réunions, la plupart du temps mensuelles, avec la direction. Dans les faits, ces informations ont du mal à remonter. Les représentants ne jouent pas toujours bien leur rôle et la direction ne fait parfois pas passer toute l'information. La direction organise des assemblées générales annuelles auxquelles participent les associés qui permettent néanmoins d'assurer un contact direct avec la base syndicale.

Dans le sens descendant, l'information reste de même parfois bloquée au niveau des représentants au Codeter. Ces représentants des institutions ne rendent que rarement compte des discussions et des décisions prises au sein du Codeter à leurs propres institutions ou aux autres institutions concernées, ce qui limite la compréhension des actions menées par le Codeter par les acteurs locaux.

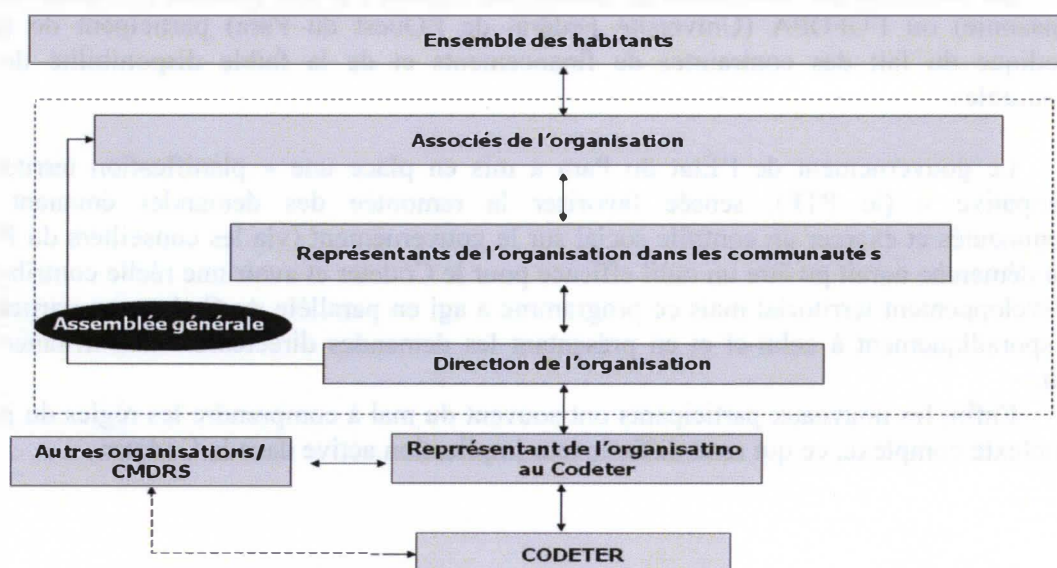


Figure 8: Communication type entre le Codeter et les municipalités



Les débats des plénières sont retranscrits dans des comptes-rendus très succincts, sans analyses, qui ne constituent pas des supports de communication efficaces. Le Codeter n'a pas mis en œuvre de plan de communication. Ainsi, les représentants ne disposent pas d'autres documents de communication que ces comptes-rendus de réunion. Or, l'élaboration de documents synthétiques, pédagogiques et systémiques pourrait avoir un rôle fondamental dans l'amélioration de la compréhension des débats et des enjeux. Ils faciliteraient le passage de l'information et permettraient de disposer d'une base pour construire un nouveau débat. Il s'agit là d'une des faiblesses majeures du dispositif.

### **3.1.6 Une construction fragile des demandes**

Les problèmes de la transmission de l'information entraînent des difficultés dans la construction des projets. Avant 2008, la majeure partie des projets étaient élaborés directement entre les représentants du CIAT, souvent par des organismes régionaux, sans nécessairement avoir fait l'objet d'une discussion préalable avec la base ou au sein des structures locales. Ainsi, une fois le projet retenu, des problèmes d'identification des bénéficiaires et d'appropriation des projets par les opérateurs locaux apparaissaient, qui pénalisaient lourdement l'avancement du programme (figure 9).

Après 2008, avec le Codeter, le processus de construction des demandes a évolué grâce à l'élaboration d'axes stratégiques concrétisés par les Arrangements productifs locaux (APL). L'organisation de réunions municipales rassemblant les acteurs principaux de la municipalité, en l'absence de Conseil Municipaux de Développement Rural Durable (composé de manière paritaire de la société civile et des institutions publiques est censé institutionnaliser ces réunions) a été favorisée par le Codeter et par le Sagri pour définir les APL. Ainsi, trois ou quatre APL par municipalité ont été définis. À partir de ces premières propositions, les organismes de la société civile (souvent les syndicats) devaient organiser des réunions avec leur associés pour préciser les actions concrètes à mettre en place pour renforcer ces APL. Cette étape n'a, la plupart du temps, pas été réalisée. Des diagnostics participatifs rapides pourraient être très intéressants, à ce stade, pour relever les besoins réels.

Ensuite, les différentes demandes doivent être étudiées lors d'une réunion (équivalente au CMDRS) pour fixer des priorités et élaborer une demande consolidée au Codeter.

Le gouvernement fédéral exige systématiquement une contrepartie financière de 10% du coût de l'opération de la part des collectivités publiques (État ou municipalités) qui présentent les dossiers. Dans le territoire BAM, les préfectures ne disposent le plus souvent pas des enveloppes nécessaires du fait de l'importance des dettes publiques municipales. Cette situation ne leur permet pas d'assurer la contrepartie des projets fédéraux (loi fédérale). L'adhésion au Codeter, qui peut être perçu comme un contre-pouvoir, est souvent limitée. Ainsi le Sagri, qui appuie le processus, est l'institution qui soumet la majeure partie des projets au Codeter. Mais les ressources humaines de ce secrétariat et sa capacité à instruire les dossiers sont réduites. Beaucoup de projets ont ainsi été bloqués par manque de moyens humains pour traiter les dossiers. Depuis 2008, une équipe d'ingénieurs du Sagri est chargée de suivre les dossiers sur le plan technique. Cela a déjà permis d'avancer sur quelques projets bloqués depuis longtemps. Parfois, certaines demandes passent par le Sagri qui les soumet au Codeter et en assure la contrepartie financière. Dans ce cas, la suspicion de main mise politique peut être grande.

Puis, le projet est en principe vu par le noyau technique du Codeter, en fait par l'articulateur, en l'absence de ce noyau technique. Il s'agit, à ce stade, de se conformer aux exigences du MDA. Le projet est ensuite transmis pour vérification aux CEDRS puis au MDA. Enfin, le projet approuvé est présenté à la CEF qui demande les derniers documents et justificatifs manquants avant signature du contrat et paiement à l'opérateur. Nous l'avons vu,

le manque de communication ne permet pas, le plus souvent, d'élaborer et de compléter les projets dans les conditions et le temps voulus.

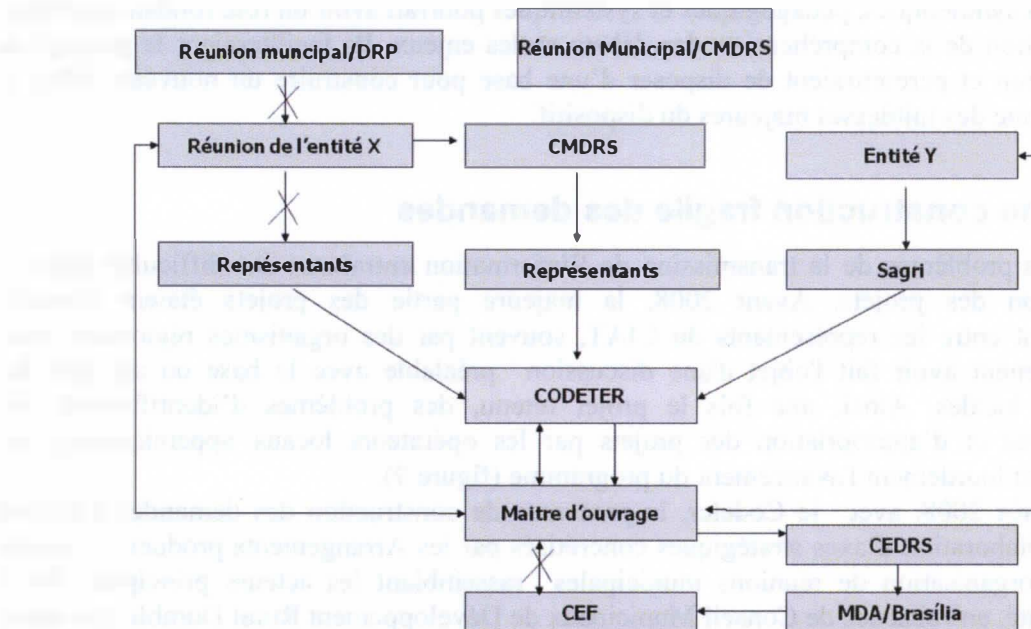


Figure 9: Construction des demandes et projets du Codeter (Source : auteur)

### 3.1.7 Des actions encore limitées

#### 3.1.7.1 Des projets d'appui aux activités productives

Depuis 2004, chaque année, des projets proposés par les différentes institutions qui composent le Codeter sont discutés et font l'objet d'un classement par ordre de priorité. Cependant, comme on l'a vu, la communication, la construction des demandes et les ressources humaines qualifiées pour élaborer les projets font défaut. Ainsi, peu de projets émanant du Codeter ont abouti et fonctionnent actuellement.

Seuls, trois projets ont réellement été engagés et ont abouti : L'acquisition de mini-usines d'extraction d'huile, le laboratoire d'analyses du sol et l'acquisition de kits électroniques d'analyse de l'eau. Mais, pour réellement fonctionner ou avoir un impact sur le territoire, ces équipements doivent s'intégrer dans un contexte productif adéquat.

Les **mini-usines d'extraction d'huile végétale** (fonds perdus) répondent à un réel besoin de valorisation des produits d'extraction. En effet, cette filière est très peu structurée dans la région et les vendeurs de Santarém achètent une huile végétale provenant de Belém. Ce projet local a été mal élaboré: Aucun bénéficiaire n'a été défini, ni consulté et les machines restent inutilisées depuis 2008. C'est seulement maintenant qu'a été organisée une consultation des communautés sur l'intérêt et l'utilisation potentielle de ces équipements. Un contrat de répartition de leur usage entre les différents utilisateurs va être négocié et conclu entre les représentants du noyau directeur du Codeter et les représentants des communautés.

Le projet de **laboratoire d'analyses du sol** (physique et chimique) revêt une grande importance pour le Codeter. En effet, jusqu'à présent, aucun agriculteur familial n'avait la possibilité d'analyser son sol et de gérer sa fertilité, en optimisant l'utilisation d'intrants. Ce



laboratoire leur permettra de procéder à ces analyses gratuitement. Il apportera un soutien aux modèles promus par l'Embrapa et par l'Emater visant à arrêter la pratique de l'abattis brulis. Il s'agit de mettre en place des systèmes de culture « sans feu » en cultivant chaque année les mêmes parcelles, avec l'utilisation d'intrants adéquate pour compenser la perte de fertilité. Ce projet a une portée territoriale puisqu'il consiste à valoriser les compétences agronomiques et à permettre leur accès au plus grand nombre pour une utilisation sur l'ensemble du territoire. Cependant, des erreurs dans l'élaboration du projet et des difficultés dans la mise en place d'un accord d'utilisation du laboratoire avec une université partenaire, font que ce laboratoire n'a pas pu fonctionner plus tôt.

Les kits électroniques d'analyse de l'eau permettent d'apporter un appui au développement de la **pisciculture** dans le territoire. Ces kits sont utilisés pour déterminer l'aptitude d'une eau à accueillir une activité piscicole (en particulier par la mesure du pH). La pisciculture représente une perspective d'alternative à la pêche pendant les mois de mise en défend. Ce projet fait partie d'une stratégie d'appui à la pisciculture. Ce programme prévoit la mise en place de « tanques redes » (structures composées de flotteurs et d'un filet emprisonnant les poissons) pour les Quilombolas de la *varzea* de Santarém (ce projet en est au stade d'identification des emplacements) et l'agrandissement de la station d'alevins du Sagri (stade de l'appel d'offres) pour la distribution d'alevins aux agriculteurs/pêcheurs familiaux. Un projet de construction d'une usine de fabrication de rations à Obidos a été proposé par la fédération des associations de femme de l'ouest du Para (AOMT-BAM) et accepté par le Codeter en deux temps (une partie une année et l'autre l'année d'après). Cette usine est destinée à fabriquer les rations à partir des matières premières locales, plutôt que de les acheter toutes faites (et particulièrement cher). Ce projet est également bloqué du fait d'erreurs dans sa mise en place (utilisation des différentes ressources aux mauvais moments). Cette stratégie est désormais clairement arrêtée par la définition d'un APL pisciculture, priorité pour le territoire.

Certains projets ont été présentés au Codeter dès 2004, mais n'ont pas été accompagnés et sont restés en « jachère ». Ainsi, le projet de construction de la couverture d'un marché de producteurs de Santarém, géré par l'Aprusan, n'a pas abouti devant la réévaluation des coûts en 2008. Un autre projet d'acquisition de machines de transformation du Curaua en fibres, après réévaluation, a été présenté de nouveau, et accepté par le Codeter en 2009.

Un certain nombre de projets proposés en 2010, se situe clairement dans la **stratégie APL du Territoire**. Ainsi, en va-t-il du projet de micro-irrigation (en cours d'appel d'offres) et du projet de chambre froide destinée à conserver les fruits transformés en pulpe (projet refusé pour ses faiblesses de conception), qui s'insère dans l'APL fruiticulture d'Oriximiná.

La mise à disposition de camions par les organisations de producteurs de l'Aprusan (APL fruiticulture, maraîchage), l'Asproexpa (APL miel à Alenquer) et la Cirama (APL grain-semence) s'inscrit dans une politique de renforcement de ces institutions pour favoriser la structuration des APL.

Un projet proposé, consiste à mettre en place des unités expérimentales d'irrigation dans les *varzeas* des différentes municipalités. Ce projet devrait être mis en œuvre par l'Embrapa et l'Emater.

Un projet de construction d'une agro-industrie laitière a été proposé par les syndicats d'Obidos (STTR et SPR), assorti d'un engagement du secrétariat à l'agriculture d'Obidos d'assurer la contrepartie financière. C'est un des rares projets dans lequel le Sagri n'assure pas cette contrepartie. Cependant, ce projet semble avoir été accueilli avec scepticisme du fait de l'engagement du SPR, syndicat engagé dans la défense des grands propriétaires.



Ainsi, un gros travail d'appropriation des projets par les bénéficiaires finaux doit être mené, de même que l'accompagnement adéquat de leur élaboration. Les délais d'instruction et d'aboutissement des projets, très longs jusqu'à présent, ne favorisent pas ce processus, pourtant en marche.

### **3.1.7.2 La formation, comme base de l'action territoriale**

Une stratégie centrale du Codeter est également d'appuyer l'« **éducation au champ** », via les maisons familiales rurales. Ces institutions proposent un enseignement dans le primaire et le secondaire, adapté à la vie au champ et favorisant une compréhension systémique du monde rural, qui allie les dimensions techniques, mais aussi sociales, environnementales ou culturelles, tout en valorisant les connaissances traditionnelles. Cet enseignement doit permettre le maintien des habitants dans le monde rural. La pédagogie adoptée insiste sur la recherche des transformations sociales qui sont le support du développement durable et territorial et prend la forme de l'alternance. Les élèves reçoivent une semaine de formation générale et de cours plus spécifiquement consacrés aux techniques agronomiques qu'ils sont censés appliquer dans leur propriété, ou dans celle de leurs parents, pendant les deux semaines suivantes. Un accompagnement par des techniciens de la maison familiale rurale doit être assuré, à la suite duquel les résultats des expérimentations sont présentés et discutés en commun. De nombreuses visites en groupe sont également organisées.

Cet engouement pour l'éducation aux champs, a pour origine une réflexion engagée dans les années 90 par les différents mouvements sociaux organisés du territoire. Ils représentent aujourd'hui la majeure partie des institutions de la société civile participant au Codeter, et en particulier le Ceft-Bam. Il s'agit de promouvoir éducation et développement dans le monde rural.

Les Maisons familiales rurales (Casa Familiar Rural – CFR), en activité dans le territoire, sont actuellement au nombre de trois (Santarém, Obidos et Juruti). Mais elles se trouvent en perpétuelles difficultés financières et manquent de matériels et d'infrastructures, ce qui rend la réalisation de leurs objectifs ambitieux difficile. Par exemple, aucune d'entre elles ne dispose de locaux propres et toutes sont dépendantes d'institutions telles que les syndicats ou les secrétariats de l'agriculture. Il faut cependant noter qu'une nouvelle maison familiale rurale est en train de s'implanter à Oriximiná, à travers l'action d'une association dédiée, qui réunit les conditions nécessaires à cette mise en place.

Ainsi, le Codeter a lancé des projets de construction de maisons familiales rurales à Oriximiná, Juruti et Santarém, d'achat de matériels pour réaliser des formations dans de bonnes conditions (matériels multimédias, ordinateurs-vidéo, projecteurs,...) et d'acquisition de moyens de transport (motos, ...).

Cependant, des difficultés dans la construction des maisons familiales rurales (en particulier celle d'Oriximiná) bloquent le processus. En attendant, le Codeter met en place, en collaboration avec l'association régionale des maisons familiales rurales (Arcafar-PA), des formations pour les éducateurs.

Il faut souligner que ces institutions ne sont pas encore très solides: La mise à disposition des ressources en provenance des préfectures et de l'État du Pará, malgré une bonne volonté affichée pour soutenir ce mode d'enseignement alternatif, n'est pas assurée, ce qui crée des incertitudes chaque année. Cette situation ne permet pas d'avancer avec toute la sérénité voulue.

La consolidation de cet axe de travail est absolument indispensable pour la construction progressive d'un réel développement durable du territoire. Une formation, davantage tournée vers le développement territorial et organisée en liaison étroite avec le

Codeter, constituerait un progrès déterminant. À cet égard, des expériences menées dans le Nordeste, ont consisté à mettre en place de telles formations pour les agriculteurs. Elles s'avèrent tout à fait concluantes et font aujourd'hui référence.

Sur l'initiation des forums territoriaux appuyé par le Cirad, les universités paysannes du Cariri et de l'Alto Sertão du Pernambuco/Piauí ont été créées, pour former des agents de développement local, agriculteurs et engagé socialement. Cette formation se base sur les expérimentations techniques comme support de réflexion sur l'adaptation des techniques aux conditions locales, sur les conditions d'appropriation par les exploitants et est accompagné d'une analyse des politiques publiques ainsi que du contexte et des perspectives de développement du monde rural. Ces agents assument ainsi le rôle de référents techniques locaux auprès du Forum et plus largement fournissent l'assistance technique nécessaire (Tonneau et al. 2009).

Pendant les assemblées plénières du Codeter, de nombreuses présentations, en particulier des antennes régionales des établissements publics (Emater, Incra, ICMbio...), sont réalisées pour expliquer les politiques publiques à l'œuvre et les moyens mis à leur disposition. Elles permettent de vulgariser les mesures mises en place par les pouvoirs publics fédéraux et des États et de clarifier ce cadre parfois compliqué. Le jeu des questions-réponses s'engage et des adaptations peuvent être trouvées pour une meilleure application à la réalité locale.

Des formations peuvent être véritablement portées par le Codeter. Ainsi, une série de formations concernant la pisciculture est prévue dans plusieurs municipalités. Il s'agit de la mise en place des tanques-rede et de leur gestion, devant permettre une production optimale. Des cours sur l'alimentation alternative des poissons devraient être dispensés.

Un ensemble de formations doit également être mis en place, en partenariat avec le service brésilien de l'appui aux petites entreprises, pour l'élaboration de projet et l'appui à la gestion.

Comme on l'a vu, les projets souffrent de gros problèmes dans leur élaboration. Cette formation veut répondre à la nécessité de disposer d'une méthode pour la construction des projets et de connaître les exigences des organismes financeurs, en particulier ceux du MDA qui concernent directement l'action du Codeter. Ainsi, des formations d'appui à la gestion administrative destinées à des organisations, membres du Codeter(5), sont prévues pour les aider à gérer leurs comptes et éviter la faillite des institutions partenaires, ce qui arrive fréquemment dans le territoire.

Le Codeter agit sous différentes formes et semble à présent être en mesure d'instruire de manière plus rapide et pertinente les projets. L'appui aux maisons familiales rurales et l'effort fait pour fournir les formations adéquates illustrent et préfigurent ce renforcement du Codeter actuellement et pour les prochaines années.

Ainsi, au terme de cette analyse du fonctionnement du Codeter, nous pouvons confirmer l'hypothèse que ce fonctionnement est rendu difficile par la faible légitimité et la fragilité des institutions de la société civile qui le composent. La communication n'est pas assurée par ces organismes avec leur base et les demandes sont généralement élaborées par leurs directions, sans validation par le terrain. Cette situation ne permet pas de construire des projets suffisamment adaptés. Ces organisations restent encore fragiles et ne constituent pas des sources de propositions sérieuses pour le Codeter. Ce sont plutôt les voies des fédérations qui se font entendre et qui, le plus souvent, ne font que reprendre les grands axes du projet déjà ancien de développement intégré Tucumã, qui ont largement besoin d'être actualisés. Ce sont, dans ces conditions, davantage les institutions publiques qui contribuent à structurer les débats et qui présentent d'éventuelles méthodologies d'action. Il existe bien ainsi un doute sérieux sur la capacité actuelle de la société civile d'intervenir dans les choix des pouvoirs



publics du Codeter, de même que le risque existe d'une instrumentalisation du Codeter par ces mêmes services publics.

### 3.2 LES ARRANGEMENTS PRODUCTIFS LOCAUX, UNE STRATEGIE POUR LE TERRITOIRE

Un ensemble d'APL ont été identifiés (figure 10) sur le territoire au cours des différents voyages dans les différentes municipalités. Les APL qui vont être analysé ci-dessous ont été choisis pour la diversité de situation qu'ils représentent en termes de maturité et en termes de milieu.

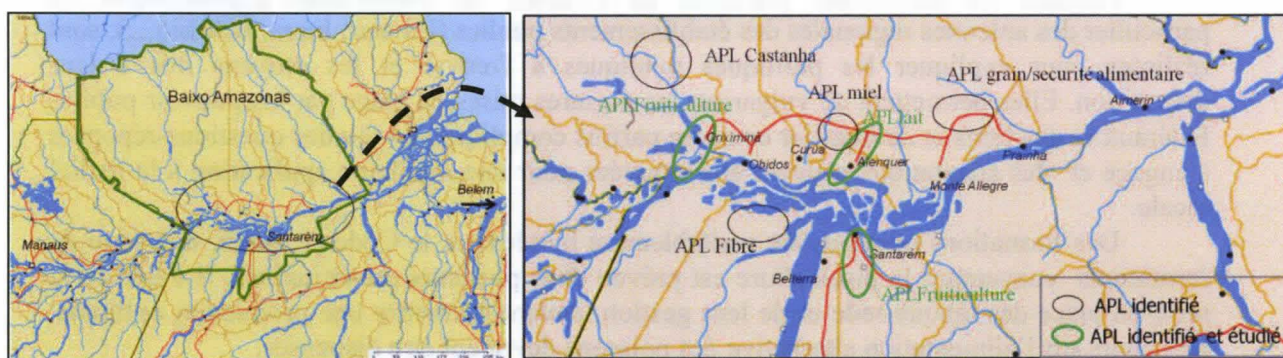


Figure 10: Localisation des principaux APL identifiés et étudiés

#### 3.2.1 L'APL fruiticulture/ananas de Santarém, un outil de développement efficace

##### 3.2.1.1 Une production récente du plateau de Santarém

###### 3.2.1.1.1 Localisation

Le pôle ananas est implanté sur le plateau de Santarém, à une altitude de 100 à 150m. Il concerne un groupe de trois communautés dans lesquelles la concentration en producteurs d'ananas est importante. La commercialisation et les transformations sont en grande partie réalisées à Santarém et traitent l'ensemble des fruits produits sur ce plateau. Ce pôle ananas peut être intégré dans un ensemble plus large: L'APL fruiticulture. Une grande partie des acteurs institutionnels qui appuient cet APL se trouve à Santarém (figure 11).

Les transports pour rejoindre Santarém s'effectuent par route, tout d'abord par une piste, pendant 30 minutes, pour rejoindre le chef-lieu de la municipalité, Mojui dos Campos, puis par une route bitumée, pendant 30 minutes, pour atteindre Santarém.

L'observation d'une image satellite révèle l'existence d'un massif forestier et, en continuant la route qui mène au pôle ananas, d'une concentration de grands champs caractéristiques des systèmes de culture des planteurs de soja. Au niveau du pôle les parcelles peuvent être petites ou relativement grandes lorsqu'elles comprennent des champs de soja. Les propriétés s'étirent le long de la route vers l'intérieur des terres. Les trois communautés sur lesquelles est installé le pôle sont Agua fria, Terra de areia et Baixo de agua. Elles sont pratiquement contigües les unes aux autres.



### 3.2.1.1.2 Trajectoire de l'APL

Un rapide rappel historique permet de montrer l'importance du rôle joué par l'APL pour le développement des communautés du pôle de l'ananas.

La colonisation du plateau de Santarém a eu lieu très tardivement, dans les années 60, par une population immigrée très pauvre venant principalement de l'État du Maranhão, dans le Nordeste. En 1983, devant l'attitude prédatrice des intermédiaires et la très grande précarité dans laquelle se trouvaient les agriculteurs du plateau de Santarém, un groupe de ces agriculteurs, déjà en partenaires de l'Emater, a créé l'association l'Aprusan (Association de producteurs de Santarém), destinée à mettre en place et à gérer des marchés de producteurs à Santarém. En 1996, l'Emater a mis en place des formations sur l'amélioration de la production d'ananas dans les communautés de l'actuel pôle et a appuyé la création d'une association qui ne sera agréée qu'en 1999, sous la dénomination d'Amtab (Association des producteurs et des habitants des communes de Terra de areia, Agua Fria et Baixa d'agua). Les activités de cette association portent sur les achats groupés et l'élaboration d'un projet agro-industriel. Dès 2000, les premiers producteurs de Soja, venus du sud du Pays attiré par l'installation du terminal d'exportation de grain Cargill à Santarém, s'installent dans la région et commencent à acheter les terres des premiers habitants qui, en général, migrent en ville. Ils mettent en place une agriculture hautement mécanisée et utilisatrice d'intrants qui contraste avec l'agriculture, essentiellement manuelle, des autres agriculteurs qui sont restés sur place. Le STTR de Santarém s'oppose, dès cette époque, à cette évolution qu'il considère comme un facteur de désertification rurale et une perte de ressources pour les petits producteurs.

À partir de 2003, l'Amtab organise une fête annuelle de l'ananas à laquelle elle convie les différents organismes publics et institutions de Santarém. Elle veut montrer l'enjeu de la production du pôle et de son projet d'agro-industrie pour le développement desquels l'accès à l'énergie et à de meilleures routes est indispensable. Par l'amélioration de cette production, l'association entend favoriser le développement des communautés et arrêter l'avancée du Soja.

En 2005, le rejet d'un projet d'acquisition de camion déçoit profondément plusieurs associés qui se désengagent. En 2006, une coopérative ayant pour ambition de commercialiser les produits du plateau de Santarém dans la région de Mojui dos campos, puis en 2008, une autre destinée à commercialiser les produits des adhérents de l'Aprusan sont créées.

En 2008, le syndicat de Santarém, l'Aprusan, et l'Emater cartographient des pôles de production qui se caractérisent comme des lieux de forte concentration d'une production de l'agriculture familiale destiné à la vente dans laquelle des projets de diversification sont lancés.

Puis l'Emater de Santarém généralise l'identification de pôles dans chaque zones dans lesquelles elle travaille et met en place une stratégie d'appui aux APL englobant la transformation et la commercialisation. Elle installe une parcelle expérimentale d'ananas en association avec des agrumes et des arbres (Cumaru) et incite les producteurs à utiliser des crédits Pronaf pour réaliser des plantations sur le même modèle (dix associés de l'Amtab utilisent ainsi ce fonds). L'Emater se concentre sur le renforcement de l'Amtab qui représente peu de producteurs et manque de projets structurants. C'est ainsi que l'Emater pousse la création d'un groupe de femmes lié à l'Amtab, qui suit des cours d'artisanats. En 2009, grâce à l'action de l'Amtab, le pôle d'ananas, considéré comme prioritaire, reçoit l'énergie. Enfin, en 2010, les coopérateurs de l'Aprusan vendent des ananas via le programme de cantines scolaires de la municipalité, piloté par secrétariat de l'éducation. C'est à cette même période que le projet de l'Aprusan de construction d'une agro-industrie aboutit enfin.

Ainsi quelques points de contexte sont importants à relever

- Colonisation récente par une population d'émigrés du Nordeste
- Mécanisme de vente directe
- Présence du Soja et phénomène d'exode rural

### **3.2.1.2 Des systèmes de productions diverses**

Le système de culture le plus répandu dans la région comprend deux cultures de manioc successives après abattis brûlis de 5-6 ans. Certains agriculteurs tendent à diminuer le temps de jachère, utiliser des engrais et même parfois, labourer de manière mécanisée. La monoculture de riz, en général destinée à l'autoconsommation, est encore assez commune, mais tend à diminuer. Le haricot est parfois planté en association avec le maïs et se sème en fin de saison des pluies pour pouvoir être récolté pendant la période sèche (figure 12).

L'ananas est planté en ligne simple, avec un espacement de 0,4\*0,8 cm, au début de la période des pluies et peut-être associé, la première année, à du maïs ou du riz planté un à deux mois après l'ananas. Durant la deuxième année pendant laquelle il fructifie, l'ananas n'est pas associé, de façon à ne pas être concurrencé par les autres plantes cultivées. Une induction florale est parfois appliquée de façon à synchroniser la maturation du fruit. Si celle-ci se déroule pendant la période des pluies (entre janvier et juin) la fusariose se développe sur le fruit. Aussi, les producteurs organisent le cycle de l'ananas de telle manière qu'ils puissent le récolter avant ou après cette période. La période de récolte la plus commune se situe entre juillet et septembre (après la période des pluies), mais l'arrivée de grandes quantités d'ananas en même temps sur le marché entraîne une diminution des prix. La récolte avant la pleine période des pluies est possible en plantant plus tôt dans la saison sèche (mais cette pratique peut nécessiter une irrigation) et en raccourcissant la période végétative (engrais et induction florale précoce).

Il est possible de distinguer trois types d'exploitation différents chez les producteurs d'ananas (figure 13), mettant en place des systèmes de production différents et répondant à des logiques différentes: L'exploitation traditionnelle, l'exploitation spécialisée et l'exploitation diversifiée. La taille moyenne des exploitations est d'environ 18 ha. Pour toutes ces exploitations, l'ananas représente la source de revenus principale et le mode d'exploitation de la terre est le plus souvent encore l'abattis brûlis.

Le type **traditionnel** se caractérise par une forte autoconsommation, en particulier de riz. L'ananas est le plus souvent associé à une autre culture que ce soit le maïs, le riz ou le manioc. L'utilisation d'inducteurs floraux pour synchroniser la production n'est pas systématique et l'induction naturelle est parfois préférée. Cette dernière pratique entraîne une période de production relativement étalée, avec une vente « à l'avancement » et ne nécessite que de peu de main-d'œuvre. L'effort porte sur la recherche d'un coût de production faible. Ainsi, l'utilisation des intrants est en général très limitée. Le système comprend 2 ha de cultures temporaires (le maïs ou le riz, mais plus souvent le manioc), 1 ha d'ananas en association avec des cultures annuelles plantées l'année n et une autre plantée l'année n-1 non associée (la culture associée pourrait porter préjudice à l'ananas). La rotation sur la forêt secondaire s'effectue sur 5-6 ans et une partie de forêt, la moins exploitable (éloignement, reliefs...) est laissée hors culture. Elle constitue une réserve. Ce type est en général moins étendu que les deux autres et a des besoins plus réduits.





Figure 11: Localisation du pôle Ananas (source : bingmap et auteur)

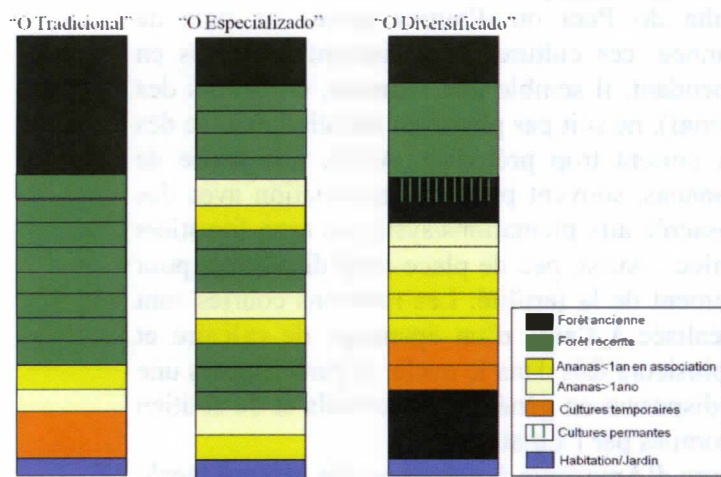


Figure 13: Typologie des petites producteurs d'ananas (source : auteur)

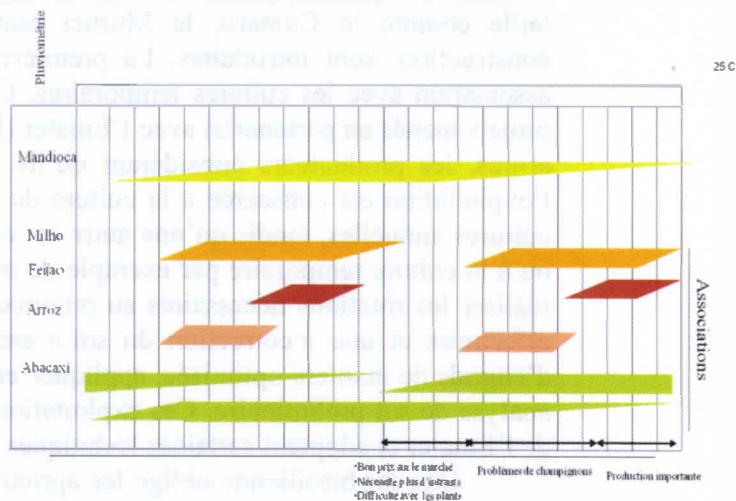


Figure 14: Cultures principales dans le pôle Ananas (source : auteur)

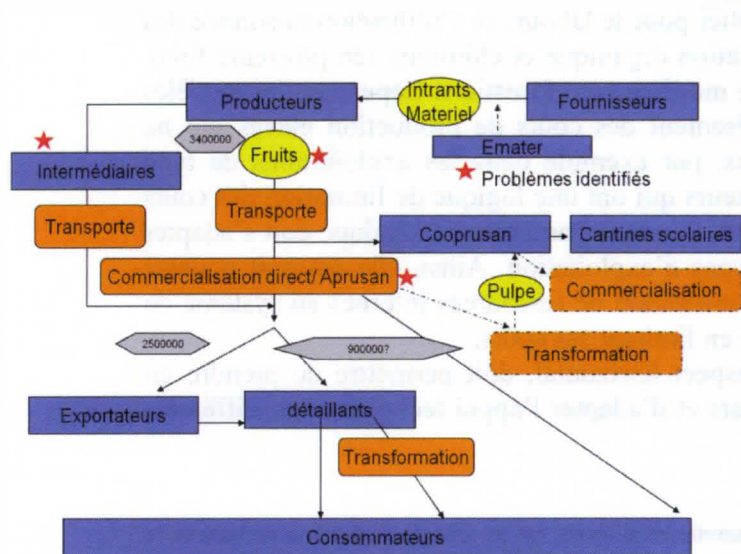


Figure 15: Schéma de la filière ananas (source : auteur)

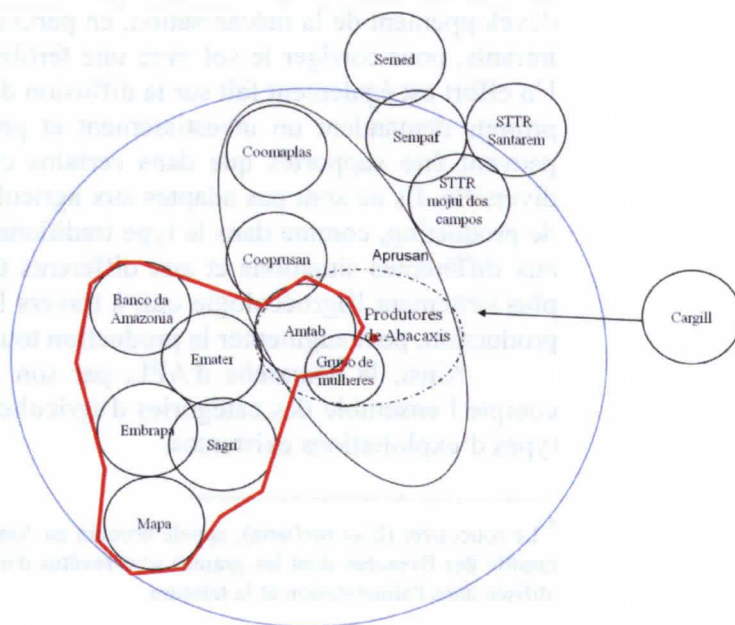


Figure 12: Arrangement institutionnel de l'APL fruiticulture de plateau de Santarém (source : auteur)



Le type « **spécialisé** » est plutôt développé sur petits espaces. En effet, ces exploitations sont souvent réparties entre les différents membres d'une grande famille. Une famille nucléaire doit alors se contenter d'un espace réduit pour assurer son revenu. Ainsi, la solution communément adoptée par ce groupe est une intensification de la production d'ananas avec une rotation de l'abattis brûlis sur une friche arborée (3 ans) et une utilisation d'engrais importante pour compenser la baisse de fertilité induite. L'effort est porté sur l'augmentation de la taille des ananas tout en raccourcissant son cycle (phase végétative) et sur l'adoption de la monoculture d'ananas pour éviter la compétition d'une plante associée. Le suivi de la fertilité n'est pas réalisé et les doses ne sont pas respectées, ce qui peut entraîner une optimisation faible des engrais. L'association culturale pour l'autoconsommation se limite au strict nécessaire. La logique est de dégager un revenu suffisant grâce à la culture d'ananas pour subvenir aux besoins de la famille.

Le type « **diversifié** » est caractérisé par l'adoption de cultures pérennes et une augmentation des surfaces cultivées. Des cultures pérennes comme des agrumes, des goyaviers, le palmier pêche ou le roucouyer<sup>4</sup>, avec même parfois des arbres de plus grande taille comme le Cumaru, le Muruci castanha do Para ou d'autres arbres de bois de construction, sont introduites. La première année, ces cultures sont souvent installées en association avec les cultures temporaires. Cependant, il semble que l'ananas, en dehors des projets menés en partenariat avec l'Emater (Pronaf), ne soit pas planté en association avec des arbres, les producteurs considérant qu'ils lui portent trop préjudice. Aussi, une partie de l'exploitation est consacrée à la culture de l'ananas, souvent planté en association avec des cultures annuelles, tandis qu'une autre est consacrée aux plantations/systèmes agro forestiers ou à la culture temporaire par exemple de manioc. Aussi, peu de place reste disponible pour réaliser les rotations nécessaires au renouvellement de la fertilité. Les rotations courtes sont effectuées et une « correction du sol » est réalisée à l'aide d'un épandage de calcaire et d'engrais de manière optimisée, appliquée en plusieurs fois dans le cycle, et parfois après une analyse de sol préliminaire. Ces exploitations disposent en général des conseils et du soutien de l'Emater et adoptent certaines techniques promues par l'Emater.

Une loi brésilienne oblige les agriculteurs d'Amazonie à préserver une réserve légale de 50 à 80% la taille de l'exploitation. Dans ce contexte, la plupart du temps, les techniques d'abattis brûlis ne sont plus adaptés. Ainsi les systèmes de cultures promus par l'Emater, suivant les modèles agronomiques de l'Embrapa, s'orientent vers l'arrêt de l'abattis brûlis, le développement de la mécanisation, en particulier pour le labour, et l'utilisation raisonnée des intrants, pour corriger le sol avec une fertilisation organique et chimique (en plusieurs fois). Un effort est également fait sur la diffusion de modèles agro forestiers. Cependant les modèles promus demandent un investissement et présentent des coûts de production élevés qui ne peuvent être supportés que dans certains cas, par exemple dans les exploitations de type diversifié. Ils ne sont pas adaptés aux agriculteurs qui ont une logique de limitation des coûts de production, comme dans le type traditionnel. Pourtant l'assistance technique doit s'adapter aux différentes situations et aux différents types d'exploitation. Ainsi, elle pourrait pousser plus nettement l'agroécologie qui, à travers l'utilisation de ressources internes au système de production, peut augmenter la production tout en limitant ses coûts.

Ainsi, la démarche d'APL, par son aspect horizontal, doit permettre de prendre en compte l'ensemble des catégories d'agriculteurs et d'adapter l'appui technique aux différents types d'exploitations existantes.

---

<sup>4</sup> Le roucouyer (*bixa orellana*), appelé urucum en Amazonie brésilienne, est un arbuste de 4 à 5 m de haut de la famille des Bixacées dont les graines sont revêtus d'une pulpe jaune ou rouge renfermant une matière colorante utilisée dans l'alimentation et la teinture.

### 3.2.1.3 Un produit encore peu valorisé

(figure 14)

Les intrants et les outils sont achetés chez les fournisseurs de manière individuelle, ou collective via l'Amtab, ce qui permet de réduire sensiblement les coûts et parfois aussi, via l'Emater qui administre les crédits Pronaf. Ces crédits sont utilisés en priorité pour l'ananas. La production est évaluée à 3 400 000 ananas. Une partie est achetée par des intermédiaires, directement au niveau des exploitations et une autre partie est vendue par les producteurs au marché de l'Aprusan. Le transport de l'ananas est effectué, soit par bus de ligne pour les petites quantités, soit par camion (souvent loué à des agriculteurs propriétaires de camions). Au marché, les producteurs vendent à des détaillants ou directement à des consommateurs. Aussi, en marge du marché, des ventes sont conclues avec des « exportateurs » qui envoient la marchandise dans d'autres municipalités. L'ensemble des produits vendus à des intermédiaires, représentent 2 500 000 unités, soit 64% de la production.

Depuis peu, quelques producteurs, adhérents de la Cooprusan, vendent leurs produits par contrat d'approvisionnement entre la coopérative et le secrétariat de l'éducation de Santarém. Ce moyen de commercialisation, encore très limité, est amené à se développer ces prochains mois et présente le grand avantage d'assurer une vente à un prix garanti et relativement élevé par rapport au prix du marché.

Un certain nombre de goulets d'étranglement peut être identifié dans cette filière:

- La **qualité** et la **quantité** des fruits sont très **variables**, ce qui entraîne une grande hétérogénéité de la production et des **prix très variables**. Il n'y a ni suivi, ni organisation de la production, ce qui ne permet pas une offre constante et stable. La seule vente dans les marchés de producteurs de Santarém ne permet pas d'assurer l'écoulement de l'ensemble de la production et peut entraîner des pertes importantes.
- Ainsi, la vente à des **intermédiaires** peut permettre d'éviter les invendus et de palier un marché local trop limité. Cependant, les intermédiaires se retrouvent souvent en situation d'**oligopsonie** et imposent des **prix très bas**.

Ainsi, l'effort doit porter sur une organisation et une amélioration de la production (ananas plus gros et plus homogènes), mais aussi sur un développement de la transformation et la commercialisation des produits. L'achèvement de la mise en place d'une agro-industrie permettra de valoriser les fruits entiers défectueux ou même les invendus, en les transformant en jus et pulpes. Ce développement pourrait permettre d'homogénéiser l'offre et de maintenir les prix. Les opérations de vente pourraient être réalisées par la coopérative, assurant des prix raisonnables aux producteurs.

### 3.2.1.4 Un arrangement institutionnel à agrandir

(Figure 15)

La stratégie de l'Emater est de renforcer l'Amtab et de diffuser un modèle d'agriculture plus productif à travers un dispositif liant plusieurs organismes publics ainsi que l'Amtab et l'Aprusan.

L'Amtab représente une vingtaine d'agriculteurs (sur les 80 que compte le pôle ananas) impliqués dans le partenariat avec l'Emater. L'ensemble des producteurs d'ananas appartiennent à l'Aprusan qui, elle, administre les marchés de producteurs de Santarém et



regroupe plus de 2000 associés, producteurs de Santarém. La vente dans ces marchés est conditionnée par l'adhésion à l'association et l'appartenance à la catégorie « agriculture familiale ».

Certains agriculteurs sont adhérents à la Cooprusan qui est chargée de commercialiser les produits de l'Aprusan. Son activité est plutôt tournée vers la production de légumes et d'ananas. La Coomapas, autre coopérative, n'est pas liée directement au pôle ananas mais s'est installée à proximité (dans la même municipalité, sur la route qui mène de Santarém au pôle). Elle commercialise principalement des fruits et a des coopérateurs qui entretiennent des relations étroites avec certains producteurs du pôle. Un contrat, appuyé par le secrétariat de l'agriculture familiale, a été signé entre le Samed (secrétariat de l'éducation de Santarém) et les deux coopératives, pour fournir des produits aux cantines scolaires municipales.

Le nouveau STTR de Mojui dos Campos est assez impliqué dans le pôle. Un responsable du STTR est aussi producteur d'ananas et ancien président de l'Amtab. Cependant, ce syndicat dispose encore de peu de moyens et ses activités restent réduites. Le STTR de Santarém n'est plus beaucoup impliqué, mais devrait fournir un appui plus fort au STTR naissant. Les STTR ont une importance fondamentale pour suivre les conflits agraires et pour sensibiliser les agriculteurs et les décideurs sur les risques de certaines évolutions (augmentation des champs de soja, utilisation des produits chimiques, par exemple dans le cas du pôle ananas), mais aussi pour réunir les agriculteurs et appuyer les actions collectives.

L'Emater, dans sa stratégie d'action en faveur des APL a monté un arrangement institutionnel. Elle a mobilisé la Sagri, l'Embrapa, le Ministère de l'agriculture et la banque d'Amazonie pour soutenir la production d'ananas. L'Emater s'est attachée à renforcer l'Amtab de façon à avoir un interlocuteur plus représentatif et plus impliqué, entre autres, comme il a été montré plus haut, en appuyant la constitution d'un groupe de femme lié à l'Aprusan. Depuis peu, une aide est apportée à l'Aprusan, en particulier pour la mise aux normes de l'agro-industrie, mais aussi la gestion des marchés. L'Emater apporte aussi un appui aux coopératives dans l'organisation de leurs activités. Le Sagri, de son côté, soutient l'Emater dans la définition de sa méthodologie d'action, mais aussi dans la logistique et les transports. L'Embrapa est aussi mobilisée pour fournir du matériel génétique (en partenariat avec le ministère de l'agriculture-Mapa), et apporter des conseils aux techniciens de l'Emater dans le domaine de l'identification des maladies et des moyens pour les combattre. La dernière opération a été l'installation d'une pépinière de plants de nouvelle variété.

La banque d'Amazonie est également mise à contribution dans les financements Pronaf, destinés à l'adoption de nouveaux systèmes de culture relativement innovants par rapport aux pratiques communes des producteurs de la zone. Il y a une volonté d'intégrer davantage le ministère de l'agriculture (Mapa) dans l'arrangement.

Dans cet arrangement plusieurs blocages doivent être levés:

- La faiblesse de l'Amtab en matière de représentativité et de mobilisation, qui limite l'impact de l'Emater
- La compréhension limitée par l'Emater des logiques paysannes. L'appui est encore conçu comme un transfert de technologies plus qu'un processus d'apprentissage avec un effort d'adaptation aux différentes logiques.

### **3.2.1.5 Une représentativité à améliorer**

La mise en place d'un espace de discussion avec tous les acteurs concernés par le Pole ananas permettrait de présenter les problèmes identifiés et de chercher des solutions. Il pourrait permettre de définir le rôle souhaitable pour chaque institution et améliorer l'impact



et les activités de l'assistance technique. Cet espace doit être ample et concerner les agriculteurs au-delà de l'Amtab

Cet espace pourrait permettre l'activation de l'APL.

La question de la **transition agroécologique** pourrait alors être débattue. En effet sous cette dénomination, l'Emater met en place des systèmes de culture avec une forte utilisation en intrant menant à une artificialisation du milieu, et très peu de réflexions sont menées sur les systèmes agro-forestiers et des techniques de fertilisation alternative au chimique. Pourtant ces réflexions pourraient permettre la mise en place de système de culture plus adapté à la logique de certains agriculteurs. L'assistance technique doit **s'adapter à la diversité des exploitations**.

Une **implication plus importante des Syndicats** à travers leur rôle de sensibilisation, d'unification et de représentation des travailleurs ruraux de la région est nécessaire. Aussi ils peuvent avoir un rôle dans la promotion d'un autre modèle de développement. Le STTR de Santarém doit maintenir un appui fort au STTR de Mojui dos Campos.

L'APL et une plus grande coordination des acteurs pourraient permettre de finaliser la construction de **l'agro-industrie** et la mettre aux normes ainsi que de réaliser le projet de cuisine industrielle au niveau du pôle. L'agro-industrie pourrait être un catalyseur de l'organisation des agriculteurs mais elle demande un accompagnement de l'ensemble des institutions de l'APL.

Cet APL pourrait permettre de mieux répondre aux attentes des agriculteurs et d'avoir un appui adapté et qui touche l'ensemble des agriculteurs.

Le Codeter a déjà mis en œuvre un processus pour financer une couverture d'un des marché de l'Aprusan dans lequel sont vendus les fruits du plateau de Santarém mais qui n'a pas abouti (projet mal conçu, valeur annoncé pas adéquat, réattribution des ressources). D'autre part, l'Aprusan devrait bénéficier d'un des camion prévu dans le cadre d'un projet du Codeter, et pourrait permettre une meilleure logistique dans l'offre des fruits

Mais au-delà de ce rôle d'attribution des ressources, le rôle du Codeter aussi est d'accompagner l'institutionnalisation de l'APL fruiticulture du plateau de Santarém et de créer cet espace de discussion. Cet espace pour avoir une consistance ne peut être créé de toutes pièces, mais doit s'intégrer à un espace déjà existant. Le conseil municipal de développement durable (CMDRS), intermédiaire naturel du Codeter, n'est pas actif à Santarém et ne serait pas adéquat pour traiter de problématiques techniques vu l'ampleur des questions qui lui incomberait. Cependant l'organisation de cet espace de discussion, à travers la création d'un groupe de travail autour du Pole de l'abacaxi, au sein de l'Aprusan paraît être une bonne alternative. Celle-ci pourrait se réaliser à l'occasion des réunions mensuelles de l'Aprusan puisque cette association à l'avantage de concerner tous les producteurs d'ananas et plus généralement de fruit de la région.

### **3.2.2 L'APL fruiticulture de Oriximiná, un renforcement du dispositif nécessaire**

#### **3.2.2.1 Une région des fleuves**

##### **3.2.2.1.1 Contexte général**

L'APL fruiticulture se situe dans la « région des fleuves » sur la municipalité d'Oriximiná, au bord de la rivière Trombetas et sur la rive nord du lac Sapucauaï (figure 16). De nombreuses petites rivières se jettent dans ce lac, au bord desquelles se concentre une activité agricole. Ces rivières forment, à leur embouchure, des étendues d'eau plus larges ou

sont localisées les habitations. Cette région est limitrophe de la forêt nationale Saraca Taquera dans laquelle un grand nombre d'activités humaines ont été interdites, du fait des statuts de protection dont elle fait l'objet. Néanmoins, une entreprise minière développe ses activités dans cette forêt et met en place successivement différentes zones d'exploitation plus ou moins proches des habitations. Une autre particularité de cette région est la présence de nombreux éleveurs qui font la transhumance entre la *varzea* dite de « Cachoeiri », sur l'amazone, et les communautés du bord du Trombetas. La forêt nationale, la mine et la transhumance des éleveurs créent un contexte et des contraintes particulières pour les agriculteurs du secteur. Il faut souligner que, dans cette région, l'essentiel des déplacements s'effectue par bateau (même au sein d'une communauté).

L'étude a principalement porté sur trois communautés, Axipica, Tapixaua (la plus grande, comprenant les deux rivières) et Camicha, dans lesquelles l'implication de quelques institutions a été la plus forte. Les produits porteurs de cet APL sont l'Açaï, le Cupuaçu et le Muruci qui sont des plantes typiques d'Amazonie. Cet APL a été davantage promu par les organismes de la société civile, à travers un appui constant du STTR et la réalisation de projets en partenariat avec des organisations régionales (Ceft-Bam, ONG Ceapac) et internationales (ONG italienne Maïs). La population concernée par cet APL, à la différence de celle de l'APL de Santarém, est une population traditionnelle à l'organisation sociale structurée. Il existe, dans chaque communauté, un conseil qui prend un certain nombre de décisions d'intérêt commun et des groupes d'entraides.

Les populations ont un mode de vie qui s'organise autour de la pêche, la chasse et la cueillette. Ces activités sont destinées principalement à l'autoconsommation, mais aussi parfois, à la vente et sont alors appelées « extractivisme ». Les producteurs exploitent également les ressources ligneuses de leur réserve forestière pour l'utilisation propre (maison, bois de feu) pour la construction artisanale de bateaux ou pour la vente. L'activité qui constitue le revenu principal des agriculteurs reste la vente de farine de Manioc.

### 3.2.2.1.2 Trajectoire de l'APL

Les « riberinhas » constituent la population originelle des bords de la rivière Trombetas et du lac Sapucua. À partir des années 90, les éleveurs de la *varzea* de cachoeiri investissent les bords de la rivière Trombetas et repoussent cette population à l'intérieur des terres. À la même époque, la forêt nationale de Saraca Taquera est créée et une entreprise minière y développe ses activités.

En 2001-2002, devant l'expansion des activités de la mine et la négation des droits des habitants (négation de leur existence sur les lieux et risque d'expulsion, destruction des ressources exploitées ou exploitables par eux, comme les castanheiros...) des habitants engagés s'engagent contre l'entreprise minière. Cette lutte aboutit à la mise en place de mesures compensatoires décidées après l'organisation d'audiences publiques. Ainsi la mine, à partir de cette date, met en place des projets pour les populations habitant autour de la forêt nationale. Des projets de reforestation des plateaux miniers par des habitants employés par la mine, de développement de l'agroforesterie et de pisciculture sont financés par l'entreprise, en partenariat avec les institutions locales.

En 2002, le projet Enxame (Ruche) mené par le Ceft-Bam, est mis en place dans les communautés d'Axipica et de Tapixaua. Il permet à quelques agriculteurs de développer une activité apicole. De 2005 à 2009, à Tapixaua, le projet Uirapuru puis le projet Formiga sont mis en place pour développer la fruiticulture, grâce à un appui à la production et la transformation. Des pépinières sont installées dans cette communauté et des cours sur la production et la transformation artisanale sont dispensés. À la suite de ces premières actions, un centre de transformation et de conditionnement des fruits et du miel est construit à Oriximiná.



En 2008, dans le cadre d'un partenariat entre l'entreprise minière et le STTR, des projets de développement de la fruiticulture sont menés dans les autres communautés du bord du Trombetas dont font partie Axipica et Camicha. Des APL prioritaires (dont celui de la fruiticulture) d'Oriximiná sont définis en 2009, lors d'une réunion entre les acteurs locaux les plus impliqués des municipalités. Ces arrangements doivent orienter les actions des institutions publiques.

En 2010, après de nombreuses difficultés, un assentamento (en création depuis 2003), l'Acontag (Association des Communautés du Trombetas et du Sapucua) regroupant les communautés du bord du lac et de la rive droite de la rivière Trombetas, est créé et permet aux agriculteurs familiaux de bénéficier d'une sécurité foncière et d'un soutien renforcé du gouvernement (via l'INCRA).

### **3.2.2.2 Des systèmes de productions traditionnels**

L'arrivée des éleveurs a entraîné des modifications importantes dans l'organisation spatiale des populations traditionnelles. En effet, ils se sont approprié une grande partie des terres le long des berges, ce qui a entraîné la réduction des propriétés de « dehors » (près des berges). Le conseil de la communauté a alors attribué à chaque famille des lots de terre plus en amont au bord des cours d'eau (« au centre »). L'expansion de terre cultivée a alors été limitée par la forêt nationale, qui sera créée dans la même période (figure 17).

Ainsi, les éleveurs ont occupé les espaces les plus accessibles et parfois ont mis en place des prairies à des endroits où la terre aurait pu être beaucoup mieux valorisée: certains sols appelés « terra preta », issus des résidus laissés par les anciens campements indigènes, connus pour leur haute qualité agronomique et en général proches des actuelles habitations, sont utilisés comme prairies, alors qu'ils pourraient permettre une bonne production agricole. De la même manière, les forêts de carrasco, sols sableux à végétation naturelle basse et de faible densité, permettant de très bonnes productions de miel, sont actuellement brûlées pour mettre en place des prairies très peu productives.

Il est important de signaler en outre, l'existence de groupes d'entraides. Ces groupes d'entraides ou « puxirões » sont des groupes d'agriculteurs qui mettent en commun leur force de travail pour la réalisation d'opérations culturales ou pour d'autres chantiers particuliers. Le temps réservé aux travaux de groupe est variable, mais dans les cas rencontrés, il peut être de deux jours par semaine ou d'une semaine par mois. Un calendrier est tenu pour organiser les tours de travail. Pour chaque tour, chaque agriculteur bénéficie le même temps du groupe d'entraide. Les puxirões sont plus ou moins officialisés, mais sont composés en général d'un coordinateur, d'un trésorier et d'un secrétaire, et dans les cas rencontrés, ils rassemblent de trois à vingt personnes. Parfois, ils peuvent être enregistrés comme groupe de travail et reçoivent des aides, par exemple de la préfecture. Certains de ces groupes mutualisent les outils de production. Cette entraide permet de réaliser des opérations culturales et travaux importants impossibles à réaliser sans l'aide de plusieurs personnes. Ces puxirões s'inscrivent dans un contexte où l'autoconsommation prédomine et où les échanges marchands sont limités, ce qui rend difficile le paiement des travailleurs. Ces groupes sont aussi un lieu d'échange, d'apprentissage et d'innovation.

Plusieurs types de systèmes de production peuvent être identifiés dans la communauté Tapixaua (figure 18).

Il existe les « **éleveurs familiaux** » dont l'objectif est d'augmenter la surface en herbe de leur propriété pour pouvoir augmenter leur troupeau. Ils défrichent la forêt vierge et plantent du manioc et du maïs sur des surfaces assez importantes (jusqu'à 5 ha), puis implantent des prairies une fois le manioc récolté.



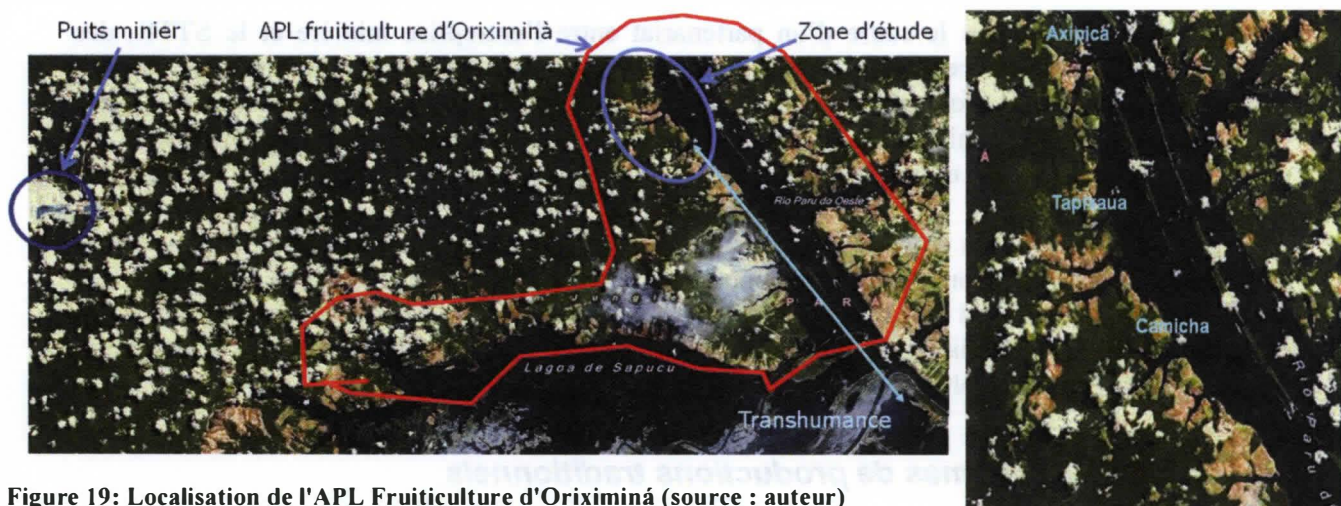


Figure 19: Localisation de l'APL Fruiticulture d'Oriximiná (source : auteur)

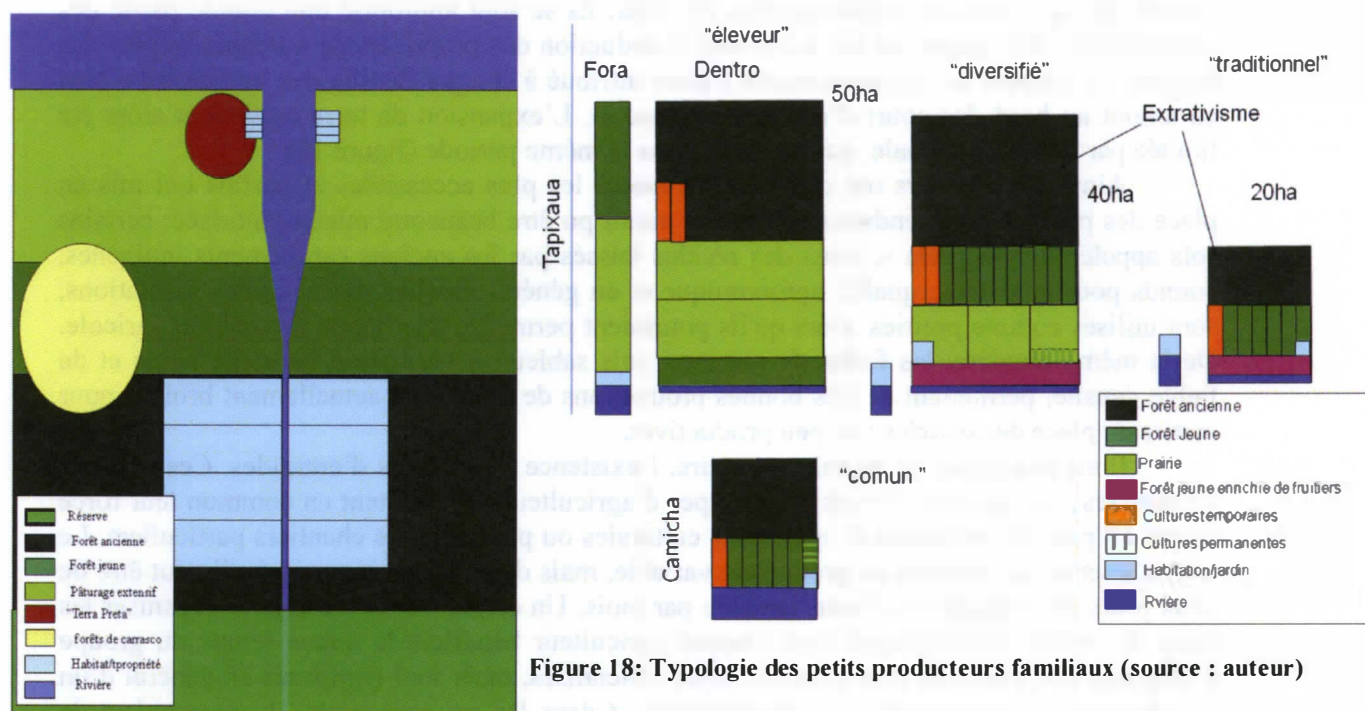


Figure 18: Typologie des petits producteurs familiaux (source : auteur)

Figure 17: Usages et types de terres (source : auteur)

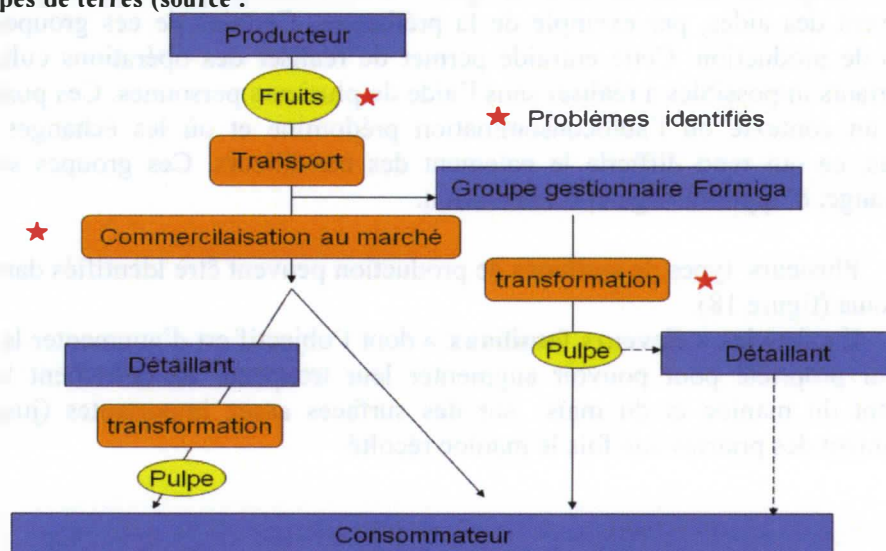


Figure 16: Filière de l'Açaï (source : auteur)

Ces éleveurs possèdent des prairies « en dehors » et « au centre ». Certaines prairies sont en friche et nécessitent d'être replantées. Les bords du cours d'eau sont laissés en forêt, depuis la promulgation de la loi sur les aires protégées permanentes (APP). Ce texte oblige les producteurs à laisser une zone tampon non cultivée le long des cours d'eau. En général, ces producteurs n'ont pas d'activités d'extraction. Les éleveurs emmènent leur troupeau aux *varzeas* de Cachoeiri pendant l'été, période pendant laquelle l'eau de l'amazone baisse et laisse apparaître de grandes surfaces de prairies naturelles. Ce système concerne une dizaine de producteurs qui ont des propriétés de 50-60ha.

Les systèmes de production, de type « **diversifié** », sont développés par d'anciens éleveurs qui ont diversifié leur système et conservé une activité de cueillette des fruits de la forêt, de chasse et de pêche. Ainsi, les champs sont mis en place, suivant une rotation, après défriche de forêts secondaires jeunes (6-7 ans). Les berges du cours d'eau sont enrichies en fruitiers comme l'Açai, le Muruci ou le Cupuaçu. Aussi, certaines prairies sont enrichies de différents arbres (fruitier, à noix, ou pour l'exploitation du bois) en vue de la mise en place de systèmes sylvo-pastoraux ou avec des agrumes menant souvent à l'abandon complet de la prairie comme pâturage. Ces agriculteurs ne possèdent que de petits troupeaux (une dizaine de têtes) qu'ils font pâturer quelque mois sur les prairies naturelles qui apparaissent à la confluence des cours d'eau avec le Trombetas. Cependant, ces systèmes de production engendrent souvent des difficultés d'alimentation des troupeaux au début de l'été (avant que l'eau ne baisse). Ce type de système est adopté aussi par une dizaine de producteurs qui ont des propriétés de 40-50ha.

Enfin un troisième type, le système « **traditionnel** » existe. Il dispose en général de moins de terre, soit parce qu'il n'était pas présent dans la communauté lors la répartition des terres, soit parce qu'il a hérité d'un lot déjà divisé. Le producteur ne dispose pas de troupeau et a une activité concentrée sur de la production de manioc et la transformation en farine, destinée à l'autoconsommation et à la vente. Parfois ces producteurs enrichissent le bord du cours d'eau (une dizaine de producteurs) avec de l'Açai, du Muruci ou du Cupuaçu. Ils pratiquent également une activité de pêche et, lorsque leur réserve forestière le leur permet, une activité de cueillette et de chasse ainsi. Ce type concerne la majorité des systèmes de production avec des tailles de propriétés qui peuvent être de 15 ha à 50 ha.

Ces deux derniers types participent souvent à des groupes d'entraide appelés *puxirão*.

Dans les autres communautés (Axipica et Camicha), les exploitations les plus rencontrées sont ceux de type « *riberinhos* », proches du type « traditionnel ». La majeure partie de la propriété est en réserve. Les producteurs n'ont pas de bovins et mettent en place un système d'abattis brûlis, avec une rotation de 5-6 ans, pour planter 1 ha tous les ans, en général de manioc. L'activité d'extraction est relativement importante pour les fruits de la forêt, mais les revenus issus de cette activité sont bien plus faibles que ceux de la farine de manioc (la farine demande en revanche beaucoup de travail !). La pêche est une activité journalière plutôt destinée à l'autoconsommation. Les efforts de diversification ont plutôt porté sur la production, proches de l'habitation, de fruits de la passion ou d'ananas. Certains conservent une activité familiale traditionnelle de construction artisanale de bateau avec leur ressource propre.

Dans ces communautés, il y a également des éleveurs familiaux. Ceux qui n'ont pas accès aux *varzeas* ont de grandes difficultés pour nourrir leurs bêtes au début de l'été.

Dans les trois communautés, des systèmes de production « *fazendeiro* » sont présents. Ceux-ci mettent en place de grands pâturages directement après brûlis. Les bovins sont systématiquement conduits à la *varzea* pendant l'été et, pendant l'hiver, le troupeau est réparti sur plusieurs propriétés de terre ferme. Certains conflits existent et portent sur la pollution des



eaux (non-respect de zones tampon autour des cours d'eau), la dégradation des cultures et l'appropriation de la terre.

Ainsi, la production de fruits se présente comme une diversification des sources de revenus, essentiellement basées sur la production et la transformation du manioc et sur l'élevage. Des plantes telles que l'Açaï ont besoin d'un apport en eau important et doivent être introduites sur la berge des cours d'eau. Les autres arbres tel que le Cupuaçu ou le Muruci, nécessitent un arrosage pendant la saison sèche, en particulier les premières années, ce qui oblige à planter les arbres fruitiers près d'une source d'eau ou près des cours d'eau. Ces espèces constituent généralement un enrichissement de la forêt secondaire du bord des cours d'eau. Des arbres sont retirés pour laisser de la place aux plants. Les plantations en lignes sont plus courantes lorsqu'il s'agit de planter dans une prairie.

Un certain nombre de producteurs restent dans une logique d'extractivisme et ne valorisent pas nécessairement l'ensemble de la production des arbres fruitiers plantés.

### **3.2.2.3 Une filière à construire.**

(figure 19)

Les producteurs cueillent et apportent les fruits à la ville d'Oriximiná par bateau communautaire (en général chaque communauté dispose d'un bateau) ou parfois en barque à moteur personnelle les jours de marché. Ils vendent eux-mêmes, en même temps que la farine, les fruits entiers non transformés au marché de la ville. Ils sont achetés par des détaillants ou directement par des consommateurs. L'Açaï et le Muruci, fruits très périssables, doivent être cueillis la veille de la vente. La transformation/préparation nécessaire dans le cas de l'Açaï se fait la plupart de temps de manière manuelle (très peu de machines spécifiques pour transformer le fruit en pulpe sont disponibles dans la ville).

Une partie de la production est transformée par un groupe de trois habitants de Tapixaua qui assurent la gestion temporaire de l'usine de transformation de l'Acpamo (association pilotée par la direction du STTR)

Plusieurs points faibles peuvent être identifiés dans cette filière;

- Une grande partie de la production est perdue, car elle n'est pas récoltée à temps.
- Les zones plantées et la production sont réduites.
- Les fruits sont pour la plupart vendus entiers, sans valorisation, ce qui apporte peu de revenus
- L'espace du marché dédié aux producteurs, ne permet pas la vente des produits dans de bonnes conditions (en comparaison avec les détaillants qui disposent de boîtes individuelles)
- L'usine de transformation n'a pas encore reçu tous les agréments, ce qui empêche une vente « officielle » de la pulpe. En effet, elle ne répond pas encore aux normes sanitaires du ministère de l'agriculture qui délivre le « Système d'Inspection Fiscale-SIF » permettant la vente légale.
- Les débouchés actuels limités (marché local de fruits entiers très réduit) ne poussent pas à l'augmentation de la production.



### **3.2.2.4 Un arrangement institutionnel à créer**

L'APL se situe dans un contexte institutionnel complexe qu'il s'agit de mobiliser (figure 20).

Le « conseil de la forêt », dirigé par l'ICMbio, regroupe des institutions des trois municipalités, Faro, Terra Santa et Oriximiná, sur lesquelles se trouve la forêt nationale Saraca Taquera. Ce conseil a pour mission la mise en place et le suivi du plan de gestion de la forêt. Ainsi, l'ICMbio, à travers ce conseil, doit contrôler les activités menées dans la forêt et s'assurer de leur caractère durable. Ce conseil exerce ainsi un rôle de contrôle des activités de l'entreprise minière et de ses projets d'appui au développement.

En effet, l'entreprise finance plusieurs projets. Pour ce faire, elle travaille en lien étroit avec de nombreuses institutions: avec l'Emater et la Cooplasa, dans les projets d'agroforesterie autour du lac Sapucua, avec la préfecture par un appui budgétaire général et la mise en place de projets de développement agricole principalement sur le plateau d'Oriximiná, et avec le STTR dans le projet de développement de la fruiticulture des communautés du bord du Trombetas via le financement de deux techniciens.

L'Acontag, l'association qui gère l'« assentamento » (espace dédié à la réforme agraire) nouvellement créé, englobe l'ensemble des communautés du nord du lac Sapucua et de la rive droite de la rivière Trombetas (et, donc, englobe une grande partie de l'APL fruiticulture décrit plus haut). Un ensemble de services (crédits à fonds perdus pour la construction de maisons et le matériel, électricité, routes, contrat d'assistance technique, expropriation/répartition des très grandes propriétés) devraient être assurés par l'INCRA, via l'assentamento, ces prochaines années. L'Acontag s'impose comme l'institution représentative de toutes les communautés qu'elle comprend. Pourtant, des organisations plus ou moins officielles ont un rôle important localement. Au niveau des communautés étudiées, les groupes d'entraide (puxirões) constituent des entités au sein desquelles les agriculteurs partagent leur connaissance et développent des actions communes. Aussi, les conseils de communauté jouent traditionnellement un rôle de gestion de la communauté et de résorption des éventuels conflits.

Quelques points de blocage sont à relever dans le dispositif d'appui conseil:

- Actions isolées des principaux acteurs du développement rural que sont le STTR, l'Emater et le secrétariat de l'agriculture.
- Système d'assistance technique faible et dépendant de l'entreprise minière
- Peu d'institutionnalisation et peu de reconnaissance des organisations locales (puxirão, conseil de la communauté,...).
- Lenteur du processus de lancement de l'assentamento, qui empêche le déblocage des crédits et de tous les autres services associés à l'assentamento.
- Encore peu d'appui de l'ICMbio pour les projets en faveur des populations autochtones.
- Concentration des pouvoirs au niveau de la direction du STTR, ce qui ne permet pas l'émergence et le renforcement d'organisations plus locales

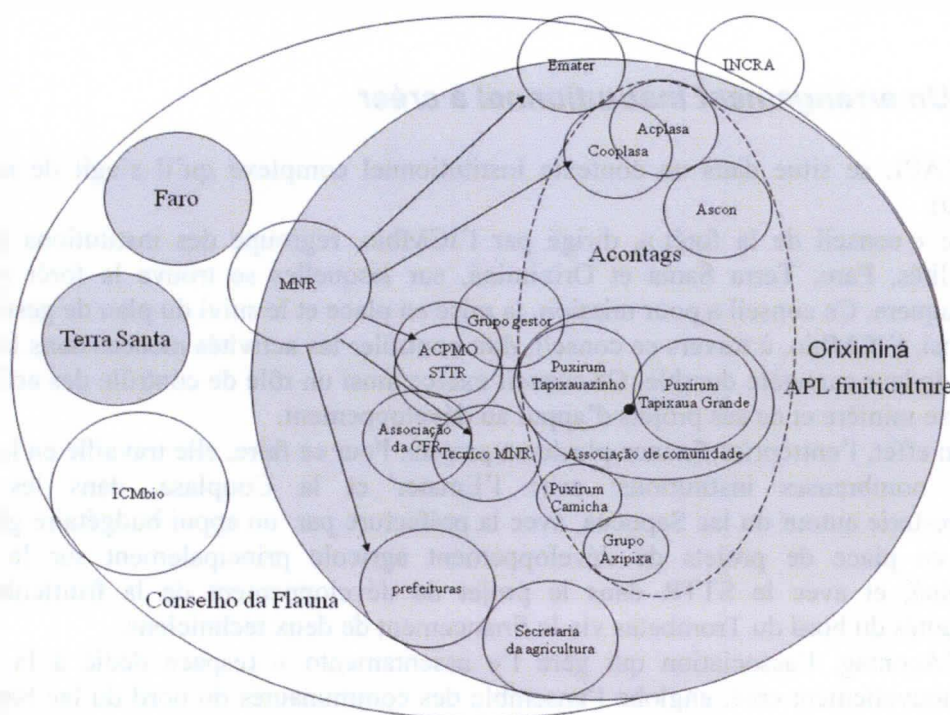


Figure 20: Arrangement institutionnel du l'APL fruiticulture de Oriximiná (source : auteur)

### 3.2.2.5 Une nécessaire valorisation des organisations locales

Ainsi, une coordination plus forte doit exister entre les différents acteurs de la municipalité. Cette coordination doit être favorisée par la création d'un espace de dialogue réunissant l'Emater, le STTR et les organisations associées, l'Acontag, le secrétariat de l'agriculture et la préfecture ainsi que les organisations de production, comme les puxirões ou les coopératives.

Cet espace doit être relativement neutre et doit permettre de développer des thèmes et des compétences assez techniques pour pouvoir planifier les actions. Cet espace ne peut être placé au sein de l'Acontag qui est très liée au STTR, ce qui pourrait limiter la participation du secrétaire municipal de l'agriculture par exemple. Il ne le peut pas plus au sein du conseil de la forêt, qui a tendance à se focaliser sur la protection des milieux et dont les compétences sont trop généralistes pour traiter de sujets techniques. Sans nul doute, c'est le CMDRS, réactivé, qui pourrait constituer l'espace de discussion convenable, puisqu'il réunit les acteurs impliqués dans le développement rural d'Oriximiná, qui sont pour la majorité ceux qui ont un rôle dans l'APL. Cet espace doit être ouvert aux organisations de base comme les puxirões qui, par leur présence, peuvent permettre d'adapter au mieux l'appui à l'APL.

Une meilleure coordination pourrait avoir un effet très positif sur le développement de l'APL. En effet, l'agro-industrie est paralysée du fait de la lenteur du processus de mise aux normes. Pourtant une intervention des services de la préfecture pourrait accélérer le processus et assurer, dans un premier temps, l'agrément de cette industrie à travers « le Système d'Inspection Municipale » qui permet la vente à l'intérieur de la municipalité.

La participation des représentants d'organisations davantage impliquées au plan local (puxirão, président de communautés) pourrait permettre un dialogue avec la base et une meilleure appropriation des projets, ainsi qu'une accélération du processus de développement de l'APL. Ce dialogue doit aussi permettre la construction de demandes qualifiées au Codeter mais aussi au conseil de la forêt.

Aussi, ce CMDRS doit permettre une meilleure adéquation de la réponse des services (assentamento, préfecture...) aux besoins des communautés et de faire converger les actions dans l'axe stratégique de développement de la fruiticulture.

Du fait de l'implication forte des institutions qui supportent cet APL dans le Codeter (Ceft-Bam, Fetagri et STTR de Oriximiná), plusieurs projets ont été proposés et validés par le Codeter dans le cadre de cet APL. Ces projets sont issus d'une réflexion qui a été menée par le STTR avec de nombreux producteurs, pour définir et appuyer le développement de l'APL.

Un projet d'irrigation, issu d'une réflexion menée au sein des communautés et du STTR dans l'axe de développement de l'APL fruiticulture, a été proposé au Codeter et accepté. Ce projet a franchi toutes les étapes d'instruction et de validation. Il est prêt à être mis en place. Il consiste, par la construction d'un petit château d'eau alimenté par l'eau d'un puits remontée à l'aide de l'énergie solaire, à irriguer les jeunes plants fruitiers pendant la saison sèche, période pendant laquelle un grand nombre de plants meurt. Ce système peut aussi être utilisé pour desservir les habitations en eau ou pour des activités de maraîchage. Ainsi, le projet paraît être adapté aux besoins exprimés par la base. Si la mise en œuvre en est efficace, ce projet pourrait préfigurer l'utilité et l'efficacité spécifiques du Codeter.

Un autre grand projet d'amélioration de l'industrie de transformation (chambre froide) a été présenté et accepté au niveau du Codeter, mais refusé aux niveaux supérieurs pour des raisons de crédibilité technique. La mobilisation du noyau technique du Codeter dans ce cas, aurait pu être déterminante.

Le Codeter, au-delà de l'approbation et d'amélioration des projets, a un rôle important dans la coordination des acteurs locaux et dans la réactivation des CMDRS. L'articulation entre le Codeter et le conseil de la forêt est également fondamentale pour coordonner et mettre en cohérence les actions de chacune de ces instances. Le Codeter a un rôle également dans la mobilisation des délégations régionales, tel que l'INCRA qui peut permettre le déblocage des situations. Enfin le Codeter doit mettre en place des formations spécifiques pour pouvoir appuyer le développement de l'APL auprès des agriculteurs (en particulier dans la gestion de vergers), mais aussi sur la gestion et le fonctionnement d'un espace de négociation.

### **3.2.3 L'APL lait de Alenquer, un accord entre les acteurs indispensable**

#### **3.2.3.1 Une région d'élevage**

##### *3.2.3.1.1 Contexte général*

Le territoire de la municipalité d'Alenquer se répartit en une grande partie, au Nord, en forêt vierge, un espace très défriché mis en prairie à proximité de la ville avec les axes principaux de circulation et des espaces de petite agriculture familiale plus éloignés de la ville. En face de la ville, sur l'amazone, les *varzeas* sont occupés par des pêcheurs agriculteurs et accueillent les troupeaux des éleveurs sur les prairies naturelles qui apparaissent après la baisse des eaux en été. Une certaine tradition de production et de consommation de lait et de fromage artisanal existe dans la municipalité.

Les exploitations de production de lait se concentrent près de la ville, et sont desservies par de petites pistes perpendiculaires de part et d'autre de la piste centrale (figure 21). À la différence des autres APL, l'APL du lait concerne de petits éleveurs mais aussi des éleveurs moyens, adhérents ou sympathisants du syndicat des producteurs ruraux qui défend aussi les intérêts des grands propriétaires. Une coopérative gère une industrie laitière et fédère un groupe de producteurs. Son installation et son développement s'appuient sur un réseau de pistes développé.



### 3.2.3.1.2 Trajectoire

Dès les années 2000, l'Emater incite les producteurs à diversifier leur exploitation basée sur l'élevage extensif de bovins et la production de farine de manioc. Elle leur propose des crédits « paquet » pour l'achat de vaches laitières (en général cinq), d'un taureau amélioré (race Gir), de matériels pour implanter des clôtures et pour la mise en place de cultures commerciales comme le café, le cacao ou le poivrier noir. L'agriculteur ne participe pas à l'achat du matériel et n'a que peu de possibilité d'adapter le crédit à ses besoins, ce qui entraîne une faible appropriation de l'outil de production et l'insatisfaction du producteur. Aussi, l'absence de races améliorées dans la région entraîne l'achat d'animaux de faibles potentiels génétiques et donc peu productifs ou l'achat d'animaux venant de villes éloignées (Itaituba/Altamira) les rendant particulièrement onéreux. Enfin, le manque de prise en considération du contexte local (sols, climat, savoir faire,...) et le peu d'adaptabilité de l'assistance technique (formée sur des modèles d'agro-business) entraînent l'échec des cultures commerciales.

En 2005, une coopérative de producteurs destinée à vendre les produits de l'agriculture familiale de la municipalité est créée, mais ne devient active qu'en 2006, lorsqu'un autre groupe de producteurs venant du sud du pays s'intègre à elle, totalisant ainsi une cinquantaine d'agriculteurs. Devant l'existence d'un bassin de production laitier relativement important, les coopérateurs décident de construire une industrie laitière. Celle-ci sera financée par un crédit octroyé par la banque d'Amazonie, avec une hypothèque prise sur les terrains de chaque coopérateur. En 2008, l'industrie laitière est construite, d'une capacité de 10 000 L de lait par jour. Celle-ci permet la pasteurisation du lait et la production de fromage fumé ou de type mozzarella. Cependant en 2008, la coopérative ne reçoit que 700 L par jour. L'acquisition de vaches laitières par les agriculteurs est alors davantage encouragée par l'Emater à travers les crédits Pronaf. En 2009, la livraison de lait atteint 2500 L/j et la coopérative ouvre de nouveaux marchés. L'APL lait est défini au cours d'une réunion municipale regroupant tous les acteurs du développement rural. En 2010, pourtant, la livraison de lait à la coopérative tombe à 1000 L/j, du fait de l'arrêt de la livraison du lait des éleveurs d'une région de production. La sous-utilisation de l'industrie laitière entraîne des difficultés financières. La coopérative exclut une partie des coopérateurs non cotisants, ramenant ainsi le nombre de coopérateurs à 32.

### 3.2.3.2 Des catégories de producteurs différents

Une première **différenciation géographique** des producteurs peut être faite en fonction de leur distance à la ville et à l'industrie laitière (figure 22).

En effet, les producteurs proches de la ville ont tendance à vendre directement leur lait en ville, tandis que ceux qui se trouvent proches de l'industrie laitière lui vendent leur lait. Les producteurs de la région « du ramal Bom Jardim » sont plus éloignés de la ville et de l'industrie laitière, ce qui rend la livraison du lait difficile. Ils ont donc plutôt tendance à produire du fromage et ne livrent leur lait à la coopérative que, lorsque son prix attractif.

À cette différenciation géographique s'ajoute une différenciation par les systèmes de production qui sont plus ou moins intensifs (figure 21).

Ainsi certains producteurs, grands propriétaires, mettent en place un système de type « **extensif** ». Ils possèdent plusieurs propriétés dont certaines sont en prairie, d'autres en cours de défrichage et les dernières en réserve. Les troupeaux sont répartis dans ces différentes propriétés. Ainsi, les vaches laitières et les petits veaux sont gardés dans la propriété où réside le producteur, de façon à les surveiller et à faciliter la traite journalière. Une propriété est utilisée pour les taurillons et les génisses, tandis qu'une autre est réservée à l'engraissement des bovins. Suivant la logique d'agrandissement des surfaces en prairie pour pouvoir

augmenter la taille du troupeau, des champs de maïs de 5 ha parfois, sont plantés après l'abattis-brulis de la forêt pour pouvoir implanter ensuite de nouvelles prairies. Des propriétés sont souvent laissées en réserve pour faire un geste dans le sens du respect de la loi sur l'obligation de mise en place de réserve sur 50-80% de l'exploitation. Les troupeaux de génisses et taurillons ainsi que les animaux à engraisser effectuent la transhumance estivale vers les *varzeas*, tandis que les vaches laitières restent toute l'année sur la terre ferme, dans la propriété de résidence. Ces producteurs sont en général peu spécialisés en lait (une dizaine de vaches) et se concentrent essentiellement sur l'élevage allaitant (troupeaux pouvant aller jusqu'à 1000 têtes).

Le système « **classique** » des producteurs de lait est constitué d'un grand pâturage plus ou moins bien entretenu dont l'éleveur a arrêté l'expansion. Les cultures de manioc et de maïs sont mises en place en rotation sur la forêt secondaire (en général de 5 ans) et une partie de la propriété est laissée en réserve. Proches de la maison, des petites prairies clôturées (3) sont réservées aux vaches laitières qui les pâturent en rotation (10 jours sur chacune). Ces producteurs emmènent leur troupeau l'été dans les *varzeas*. Seules les vaches laitières avec leurs petits restent sur la terre ferme. Elles peuvent cependant souffrir d'un manque de ressources fourragères à la fin de l'été. Ces exploitations sont plus ou moins spécialisées en lait.

Le type plus « **efficace** » pour la production de lait est celui de l'exploitant qui intensifie davantage l'exploitation en mettant en place plus de clôtures pour pouvoir former plus de parcsages et effectuer une rotation de la pâture sur les prairies. Les troupeaux restent toute l'année sur la propriété. Aussi, une surface est destinée à la production de fourrage de coupe (capim elefant ou canne à sucre). Certains producteurs expérimentent la complément alimentaire des vaches par du manioc doux. L'intensification permet d'augmenter le nombre de bêtes sur la propriété et même, de laisser des terrains pour d'autres usages tels que pour la mise en place de cultures pérennes. En effet, un certain nombre d'agriculteurs ont mis en place des cultures de bananes, agrumes ou fruit de la passion en association les deux premières années, avec des cultures annuelles ou bisannuelles comme le maïs ou le manioc. Les troupeaux de ce type d'exploitation sont constitués en moyenne de 80 vaches laitières et un nombre de mâles limité.

L'engagement dans la logique de production laitière entraîne une modification du modèle productif qui passe d'un modèle d'élevage très extensif (et donc avec une très faible valorisation de la terre) à des systèmes plus intensifs, valorisant plus la terre mais aussi les animaux (revenu plus important/tête). Le troupeau n'est plus perçu comme une capitalisation mais comme un outil de production. Le troupeau, proche du lieu d'habitation est réellement géré. Le travail nécessaire pour chaque bête limite l'augmentation du nombre de bêtes/travailleur, ainsi que l'espace occupé par les pâturages. Cela laisse de la terre disponible pour d'autres utilisations telles que la mise en place d'une réserve permettant de respecter davantage les lois environnementales (obligation de laisser 50 à 80% de la propriété en forêt) ou la mise en place de cultures permanentes. Cependant malgré les intensifications récentes des exploitations, la quasi-totalité des troupeaux n'est nourrie qu'à l'herbe et comprend encore des vaches peu améliorées, ce qui entraîne des productions très faibles de l'ordre de 2 et 5 l/vache selon le degré d'intensification de la production.



### 3.2.3.3 Des filières en concurrence

#### 3.2.3.3.1 Les étapes de la filière

Chaque type de producteur suit un mode de valorisation différent (figure 23). Ainsi, les producteurs qui habitent à proximité de la ville produisent du lait cru (non pasteurisé) qu'ils vendent directement en ville, au consommateur (livraison à domicile) au prix de **1,20R/l**. Ce mode de commercialisation concerne les exploitations de type « efficient » et « classiques »

Un certain nombre d'éleveurs, plus éloignés de la ville, produisent du fromage de lait cru de manière artisanale au siège de l'exploitation. En général les producteurs qui ont une production relativement importante (supérieure à 20 l) fabriquent du fromage dit de « coelho » à pâte pressée non cuite, qui nécessite une préparation directement après la traite. Les plus petits producteurs choisissent la plupart du temps de produire du « queijo de manteiga », un fromage à pâte cuite qui permet d'additionner le lait chaque jour et de le transformer seulement au bout de 3 jours. Cette technique de transformation nécessite cependant plus de temps et de travail. Le fromage équivaut plus ou moins à une valorisation du lait à **0,7R/l**. Ce mode de commercialisation concerne surtout les exploitations de type « classiques » et de petite taille.

Les producteurs qui vendent leur lait à la coopérative sont ceux qui ont leur propriété relativement proche de l'industrie laitière ou avec un accès facile à celle-ci. Le transport est à la charge du producteur. Souvent les producteurs s'organisent entre voisins de la même piste pour collecter le lait. Le lait est acheté à **0,55R/l** (aout 2010) puis est pasteurisé dans l'agroindustrie. Le lait pasteurisé peut être vendu au niveau des détaillants (épiceries) et au niveau des cantines scolaires, en nature, préparé avec du chocolat. Le fromage fabriqué dans l'agro-industrie est un fromage appelé de « mozzarella » à pâte filée qui peut être également fumé. Celui-ci est en général vendu à des intermédiaires à l'extérieur de la municipalité, souvent à Manaus ou à Santarém malgré le fait que la coopérative n'ait pas encore reçu le SIF qui authentifie le respect des normes sanitaires et permet la vente. Un certain nombre d'éleveurs de la coopérative, déjà assez structurés, adoptent des systèmes de type « efficient ».

#### 3.2.3.3.2 Les points faibles de la filière

Il est possible d'identifier plusieurs points faibles:

Dans la filière traditionnelle (sans la coopérative) :

- Le **marché local est trop restreint** pour absorber la production de lait et de fromage cru,
- La production de fromage est faite de manière artisanale, **sans précautions sanitaires**,
- Le lait cru, dans son mode de production actuel, peut constituer un **risque** sanitaire pour le consommateur, et sa vente est interdite lorsqu'il y a une agro-industrie de pasteurisation.

Dans la filière de la coopérative:

- La **production par éleveur** est encore **très faible**
- Le **prix du lait** payé au producteur est bas (inférieur au prix du lait valorisé d'une autre manière),
- Le **transport** n'est pas assuré par la coopérative, ce qui entraîne des difficultés dans la livraison du lait,
- La quantité de lait livrée est faible, ce qui entraîne une sous-utilisation de l'agro-industrie (1000 l/j de livré sur 10 000 l/j de capacité) qui n'est alors **pas suffisamment rentable**, du fait d'un coût de fonctionnement élevé (salariés, chambres froides,...),
- Le lait pasteurisé se **vend difficilement** du fait d'un prix supérieur à celui du lait cru,



- La faible rentabilité de l'agro-industrie entraîne une **incapacité de rembourser le crédit**,
- **L'absence de fonds de roulement** rend difficiles les dépenses de transport et de matériel pour la transformation,
- L'absence de labellisation **SIF** (Système Inspection Fiscale) empêche une commercialisation légale.

Le faible prix payé au producteur par la coopérative, par rapport au prix de vente du lait cru en ville plus élevé, n'incite pas les producteurs à livrer à l'agro-industrie. Or, la baisse de rentabilité de celle-ci est due à une livraison trop faible. Il est ainsi vital pour la coopérative de trouver le juste prix du lait pour contenter les producteurs qui lui permettrait de rester rentable.

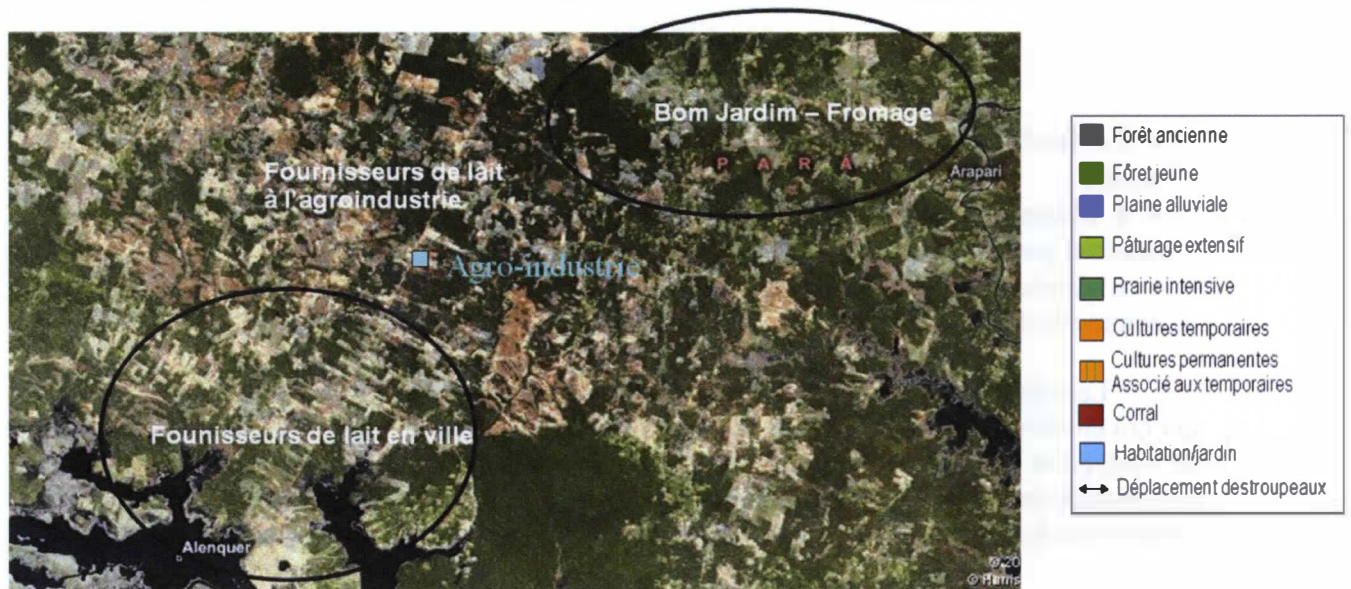


Figure 22: Localisation des producteurs de lait et typologie spatiale (source : auteur)

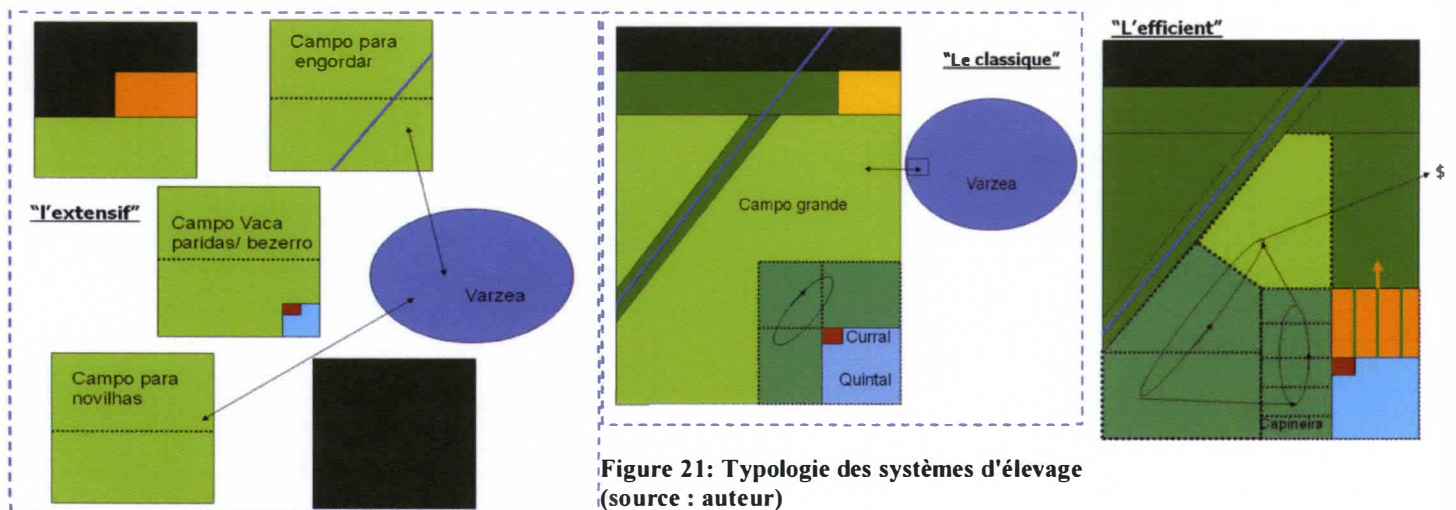


Figure 21: Typologie des systèmes d'élevage (source : auteur)

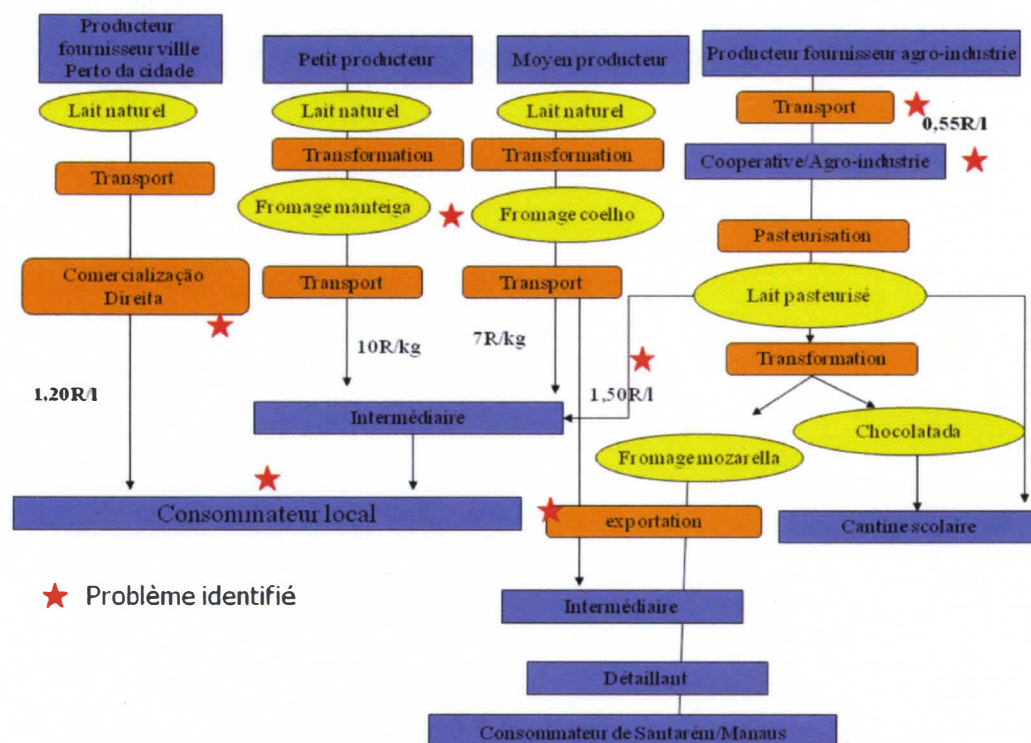


Figure 23: Filières du lait (source : auteur)



### 3.2.3.4 Un arrangement institutionnel comme espace de négociation

Plusieurs groupes d'intérêt peuvent être identifiés (figure 24).

Le STTR de Alenquer n'est pas très impliqué dans la question du lait et ne défend pas les intérêts des producteurs familiaux de lait. Pourtant les producteurs du « ramal Bom Jardim » qui sont presque tous classés comme agriculteurs familiaux n'ont pas les moyens d'exprimer et de défendre leurs positions et leurs revendications. Quelques voix s'expriment chez ces producteurs qui revendiquent un prix du lait qui leur permette de vivre de leur activité décevant.

Les producteurs du km 15 sont ceux qui sont proches de l'agro-industrie et qui y livrent leur lait. Une grande partie de ces producteurs sont coopérateurs et donc très liés à la direction de la coopérative qui les représente. La plupart de ces éleveurs sont associés au Syndicat des Producteurs Ruraux (défendant davantage la cause des grands propriétaires).

La Banque d'Amazonie a eu un rôle important dans le montage de la filière lait. En effet, elle a concédé de nombreux crédits pour la production de lait et a financé l'agro-industrie. Cependant, elle considère que la filière n'a pas décollé comme elle aurait pu. Elle refuse maintenant de financer un fonds de roulement pour la coopérative, considérant que celle-ci n'est pas assez bien gérée pour pouvoir assumer ce nouveau crédit. Elle s'est un peu désolidarisée de l'action de l'Emater.

L'Emater est très critiquée pour son absence de suivi, d'appui et de conseil aux bénéficiaires des crédits qui n'exploitent finalement pas les capacités de production de lait des vaches.

L'Emater et le secrétariat municipal de l'agriculture se rencontrent dans les CMDRS qui se réunissent tous les deux mois. Cependant, la question du lait n'y est pas prioritaire, car considérée pas le secrétaire de l'agriculture comme concernant des producteurs déjà structurés et pas les plus défavorisés. Pourtant, l'APL lait a été choisi comme axe stratégique du développement de la municipalité.

Un blocage important existe par rapport au prix du lait et pourtant, comme il a été montré plus haut, un consensus sur ce prix entre la direction de la coopérative et les représentants des producteurs de lait qui ne livrent pas à la coopérative, serait bénéfique pour tous. La médiation des pouvoirs publics doit assurer dans ce cas la pertinence technique des engagements.

Il n'existe pas encore d'espace de discussion permettant le développement de la filière. Le CMDRS qui pourrait jouer ce rôle, ne l'a jusqu'à maintenant pas fait. Ce conseil regroupe en réalité principalement le secrétaire municipal de l'agriculture, l'Emater et des présidents de communautés, mais ils ne représentent qu'une part très limitée des communautés et ne constituent pas de réelles forces de propositions. Beaucoup d'acteurs importants ne participent pas ou peu au CMDRS comme le STTR, la BASA, la Coopecuagri,... Ainsi, il est fondamental de renforcer le CMDRS pour qu'il intègre les acteurs locaux réels pouvant donner une impulsion au développement de la municipalité. Ce conseil pourrait alors

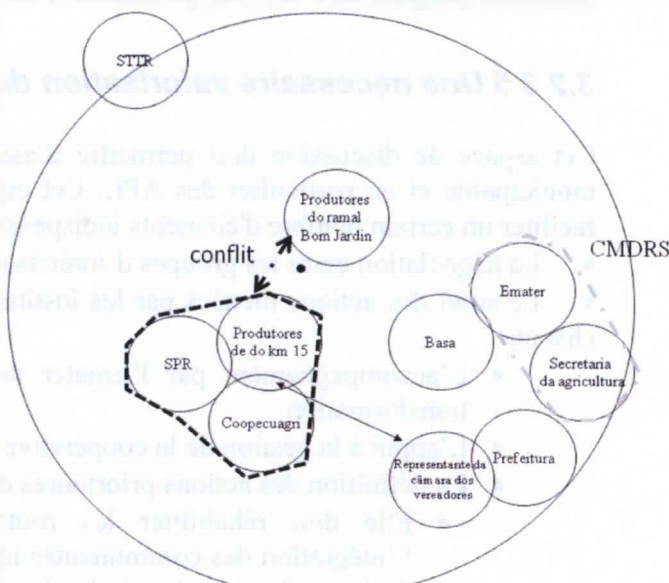


Figure 24: Arrangement institutionnel du l'APL lait (source : auteur)



constituer un espace de discussion sur l'APL lait. Il serait cependant nécessaire, au-delà des membres désignés du CMDRS, de convier d'autres acteurs sur des sujets spécifiques.

### **3.2.3.5 Une nécessaire valorisation des organisations locales**

Cet espace de discussion doit permettre d'assurer les conditions du développement de la municipalité et en particulier des APL. Cet espace, en ce qui concerne l'APL lait, pourrait faciliter un certain nombre d'éléments indispensables au développement de la filière et local :

- La négociation entre les groupes d'intérêts et leurs représentants STTR/SPR,
- Le suivi des actions menées par les institutions publiques et la redéfinition des rôles de chacun:
  - L'accompagnement par l'Emater des producteurs familiaux de lait, jusqu'à la transformation,
  - L'appui à la gestion de la coopérative par la banque d'Amazonie,
  - La définition des actions prioritaires de la préfecture:
    - Elle doit réhabiliter les routes selon certaines priorités pour faciliter l'intégration des communautés isolées, mais aussi pour permettre l'écoulement de la production depuis les bassins de production (exemple de la piste Bom Jardim),
    - Elle peut avoir un rôle en appuyant la mise aux normes de l'agro-industrie,
    - Elle pourrait appuyer la coopérative dans la recherche de nouveaux marchés, en élargissant le contrat des cantines scolaires par exemple,
    - Enfin, un plan de sécurité sanitaire doit être annoncé et mis en place progressivement.

Dans ce contexte, le Codeter peut avoir un rôle efficace en appuyant la coordination et la mise en place de cet espace de discussion. Il doit y amener les différents acteurs de la municipalité, en particulier le STTR dont la présence est fondamentale. Il doit aussi favoriser les liaisons avec les différentes municipalités. En ce qui concerne le lait, l'échange avec d'autres producteurs de lait de Monte Alegre ou Obidos, municipalités voisines dans lesquelles la production de lait se développe, pourrait permettre d'améliorer les pratiques. Un échange avec les coopératives d'autres territoires pourrait également être intéressant.

L'appui à la mise en place d'accords, dans le cadre du Programme d'Acquisition Alimentaire du gouvernement fédéral, avec la coopérative pour l'achat de lait à prix supérieur à l'actuel venant de l'agriculture familiale fait partie du rôle du Codeter (coordination nécessaire des programmes du gouvernement fédéral). Le Codeter pourrait aussi avoir un rôle dans l'établissement des ordres de priorité dans les programmes du gouvernement fédéral comme les routes ou l'électrification.

Plusieurs demandes ont été formulées via le secrétaire de l'agriculture au Codeter, mais ont toutes été refusées à cause de leur manque de consistance et de précision (nombre de bénéficiaires, informations sur l'origine et les modalités d'élaboration de la demande). Parmi ces demandes, la construction d'une banque génétique pour l'insémination artificielle, destinée à l'amélioration de la production laitière des vaches, a été proposée par le Syndicat des Producteur Rural.

### **3.2.3.6 Une production à enjeu territorial ?**

Une autre municipalité du territoire, Obidos, a fait une demande pour recevoir des fonds du Pronaf infrastructure via le Codeter destinée à la construction d'une agro-industrie du même type que celle d'Alenquer. Cette demande provient d'une proposition du CMDRS d'Obidos d'appuyer la production de lait pour diversifier la production traditionnelle de farine de manioc ou l'élevage extensif. L'Emater et le Secrétariat de l'agriculture ont recensé une production laitière actuelle de la municipalité de 7000 l/j justifiant ainsi la construction d'une telle infrastructure. En 2009, l'APL lait est défini par le CMDRS. Entre 2009 et 2010, un ensemble de mesures est pris pour appuyer l'APL et l'éventuelle agro-industrie. 34 Pronaf lait ont été accordés et le secrétariat de l'agriculture s'engage à mettre en place un plan de sécurité sanitaire qui obligerait les producteurs à pasteuriser le lait et donc à le fournir à l'industrie laitière. Aussi la préfecture s'engage à favoriser la production en donnant la priorité aux régions productrices pour la construction des routes, la distribution de l'électricité ect.... Aussi une coopérative de producteurs existant déjà à Obidos et très liée au STTR peut assurer l'organisation de l'agro-industrie. En mars 2010, la demande pour créer l'industrie laitière est faite par le STTR en partenariat avec le Syndicat des Producteurs Ruraux et le secrétariat de l'agriculture qui en assure la contrepartie financière.

Ainsi, cette demande est issue d'une réflexion des différents acteurs de la municipalité et réunit de bonnes conditions pour bénéficier de l'appui institutionnel. Cependant, on a vu plus haut que la proximité entre les producteurs et l'industrie est vitale. Aussi, l'organisation porteuse de l'agro-industrie doit être fortes et les producteurs impliqués. Cependant, la mise en place d'une agro-industrie sans mobilisation des producteurs eux-mêmes, voulue par les seuls syndicats risque fort de ne pas fonctionner. Un effort de consolidation d'une base autour de ce projet doit être réalisé et une étude détaillée sur les conditions de réussite doit être menée.

La production de lait dans les régions de Monte Allegre, Prainha et Almeirim est également importante. Ainsi, un pôle de production englobant toutes les municipalités de la rive gauche de l'Amazone pourrait être imaginé et comporter un véritable enjeu territorial. La proposition de banque génétique doit être examinée avec sérieux. Elle est essentielle pour un bon développement de l'APL lait et pourrait profiter à l'ensemble des municipalités de la rive gauche de l'Amazone. Un certain nombre d'agriculteurs expérimentent déjà l'insémination artificielle avec succès, mais font venir les gamètes de São Paulo !

La stratégie APL engagée au niveau du territoire Baixo Amazonas semble s'attacher à renforcer les coopérations qui existent entre les acteurs liés à un ou plusieurs pôles de production de même type (fruits par exemple), défini comme une zone de forte production par l'agriculture familiale d'un produit donné, ainsi qu'à fournir un appui coordonné des pouvoirs publics de façon à appuyer un processus de développement local.

Derrière la notion d'APL se trouve des réalités très différentes. L'APL relève d'une stratégie claire de la part des institutions publiques et s'appuie sur un pôle de production important et relativement structuré dans le cas de l'APL fruiticulture/ananas, il relève plus d'une tentative de diversification de la production qui ne se base pas assez sur le capital social existant dans le cas de l'APL fruiticulture d'Oriximiná, et enfin il relève d'une intervention publique peu réfléchie et peu coordonnée qui aboutit à une situation délicate dans le cas de l'APL lait. Dans tous les cas, l'APL paraît être un bon moyen de structurer l'action des institutions publiques qui sont peu coordonnées. La caractérisation des APL, l'identification des différentes logiques des producteurs, l'identification des goulots d'étranglement de la filière et l'analyse de la coordination qui existent entre les organisations peuvent permettre de poser les éléments pour initier un débat. Ce débat doit être stimulé par l'animation d'espaces de discussion dédiés à cet effet réunissant les différents acteurs de l'APL. Ces débats doivent

permettre de définir des objectifs communs, de définir les rôles de chacun, de renforcer la coopération et l'action collective en vue de trouver des solutions innovantes aux difficultés rencontrées.

Le rôle du Codeter au delà de mobiliser les ressources financière et les institutions régionales doit renforcer les espaces de dialogues qui permettent de renforcer la coopération entre les acteurs locaux.

L'étude des APL permet de confirmer la deuxième hypothèse, selon laquelle le processus d'élaboration et de mise en place de ces arrangements rencontre de nombreuses difficultés à cause du **manque de débat** et de **stratégie collective**. Ils se développent actuellement plutôt indépendamment du Codeter. En effet les APL ont été identifiés rapidement, sans analyse sérieuse du terrain. Leur caractérisation n'a pas été très approfondie. Les outils méthodologiques disponibles d'appui à ces APL n'ont été que très peu utilisés, en dehors de Santarém où une démarche claire a été définie et des partenariats mis en place (par l'Emater). Il faut dire que, même au niveau du Codeter, ce besoin d'une méthodologie est très peu perçu. Cependant le processus est encore très récent (2009 pour la plupart des municipalités du territoire). Aussi les travaux réalisés pendant ce stage ont été menés de façon à susciter le débat et à faire prendre conscience aux opérateurs de l'importance d'une meilleure caractérisation des APL. De même nous avons insisté sur la nécessité de la création d'espaces de dialogue qui permettent, en toute connaissance de causes, de définir les formules adéquates pour que ces APL puissent jouer pleinement leur rôle structurant dans le développement durable du territoire. Le Codeter a notamment pour mission d'apporter ces outils méthodologiques utiles à la consolidation du processus d'action collectif.



## 4 DISCUSSION ET PERSPECTIVES

### 4.1 UN PLAN TERRITORIAL DE DEVELOPPEMENT POUR LE BAIXO AMAZONAS

L'élaboration du Plan de développement du territoire (PTDRS) est prévue depuis plus d'un an, mais des difficultés concernant les modalités de son financement ont retardé l'engagement de ce travail. Ces problèmes semblent être aujourd'hui réglés et le projet devrait être lancé au début de l'année 2011. L'Ipam (Institut de Recherche Environnementale d'Amazonie) qui reste membre du noyau technique du Codeter (malgré l'interruption de son activité au sein de ce collège dans la dernière période) et qui bénéficie d'une bonne expertise en matière d'aménagement et de développement, est chargé de la rédaction de ce Plan. Il doit être progressivement construit lors de réunions organisées dans les municipalités, en présence des conseils municipaux. Ces réunions regrouperont les représentants de la société civile et des institutions publiques, ainsi que les acteurs locaux du développement rural. Elles doivent permettre en outre de construire ou compléter les plans de chaque municipalité (PMDRS). Ces plans doivent être discutés au sein des plénières du Codeter. Ils seront regroupés et mis en cohérence au sein du PTDRS, dans une dimension plus territoriale.

Ce travail collectif devrait produire des éléments d'analyse du territoire à partir desquels serait construit le Plan de développement.

Avec la définition des APL arrêtée dans chaque municipalité, le processus est déjà lancé. L'occasion de l'élaboration du Plan devrait être saisie pour consolider le Codeter et lui donner toute sa dimension institutionnelle. Le moment sera propice pour que cristallisent dans un projet commun toutes les dynamiques locales relevée sur le terrain et dont le présent mémoire a rendu compte. Ce plan est destiné à constituer un instrument auxiliaire de gestion sociale qui permettra aux acteurs locaux et à l'État de préciser avec l'ensemble des instances concernées la faisabilité politique et technique des actions projetées (MDA/SDT 2005).

Le territoire Baixo Amazonas est un territoire immense. Il doit disposer de relais locaux aptes à lui transmettre les besoins du terrain, dans le respect du principe de subsidiarité. C'est dans ce but que les CMDRS ont été dernièrement réactivés avec le soutien de l'État du Pará qui voit également ces conseils comme les relais adéquats pour mettre en œuvre ses programmes. Ainsi nous l'avons vu, les demandes élaborées au niveau de ces conseils municipaux auront plus de poids politique. Cela est désormais bien perçu par les responsables et les projets devront, dans le futur, obligatoirement transiter par les conseils municipaux pour bénéficier des financements de l'Union ou de l'État.

C'est ainsi et déjà au niveau des municipalités qu'ont été définies les priorités d'action destinées à conforter les dynamiques de développement local que constituent des APL. Ces arrangements peuvent naturellement servir de cadre à l'action des organisations professionnelles. Ils permettent de se projeter dans l'avenir en structurant l'action de la municipalité autour d'activités économiques phares (figure 25). Ces axes de développement doivent être réaffirmés à l'occasion de l'élaboration du Plan, notamment par un travail plus approfondi de caractérisation des APL. En effet il a été montré dans le présent rapport la représentation très imparfaite que se font les acteurs locaux des APL. Ce rapport contribue à clarifier le concept d'APL, montre l'importance de leur identification précise et fournit une méthodologie pour leur caractérisation. L'étude réalisée à cette occasion de trois APL peut servir de base aux réflexions à venir des acteurs engagés dans le processus d'élaboration du Plan, et plus tard dans sa mise en œuvre. Dans le cas souhaitable où ce travail pourrait être poursuivi, il passerait par l'organisation de séminaires plus techniques que ce qui a été fait jusqu'à présent. C'est à cette occasion que seraient approfondies la méthodologie et la mise en œuvre des APL.

Le Plan doit résolument adopter une vision plus large du territoire en intégrant toutes les actions nécessaires à un développement réellement durable. Ainsi les projets de développement locaux doivent intégrer aussi les besoins de l'éducation, de la santé, en infrastructures..., et les mettre en cohérence avec les APL. Le Plan doit être innovant et proposer aussi des solutions alternatives, adaptées au territoire. Il doit être intégrateur et prendre en compte une diversité de préoccupation comme par exemple, l'importance des maisons familiales rurales, des radios communautaires, des projets alternatifs tels que l'appui à la production de miel, l'agroforesterie, l'agroécologie..., tout cela devant concourir à dessiner un territoire valorisant pleinement ses ressources locales. C'est l'esprit qui avait présidé à l'élaboration du projet Tucumà et qui avait fait qu'il avait été si bien accueilli. Il avait été initié par les organisations de la société civile, mais n'avait malheureusement pu aboutir à cause de dissensions entre quelques personnalités locales. Il faudra être attentif à éviter ce type de difficulté lors de la mise en œuvre du nouveau projet. D'une façon générale, les esprits sont plus mûrs aujourd'hui, les méthodes et outils plus affûtés, les besoins plus évidents et les bénéfices à attendre d'une pareille démarche, plus crédibles. Les chances de succès se présentent donc sous de meilleurs auspices si l'accompagnement méthodologique vient appuyer une volonté politique générale qui semble aujourd'hui acquise.

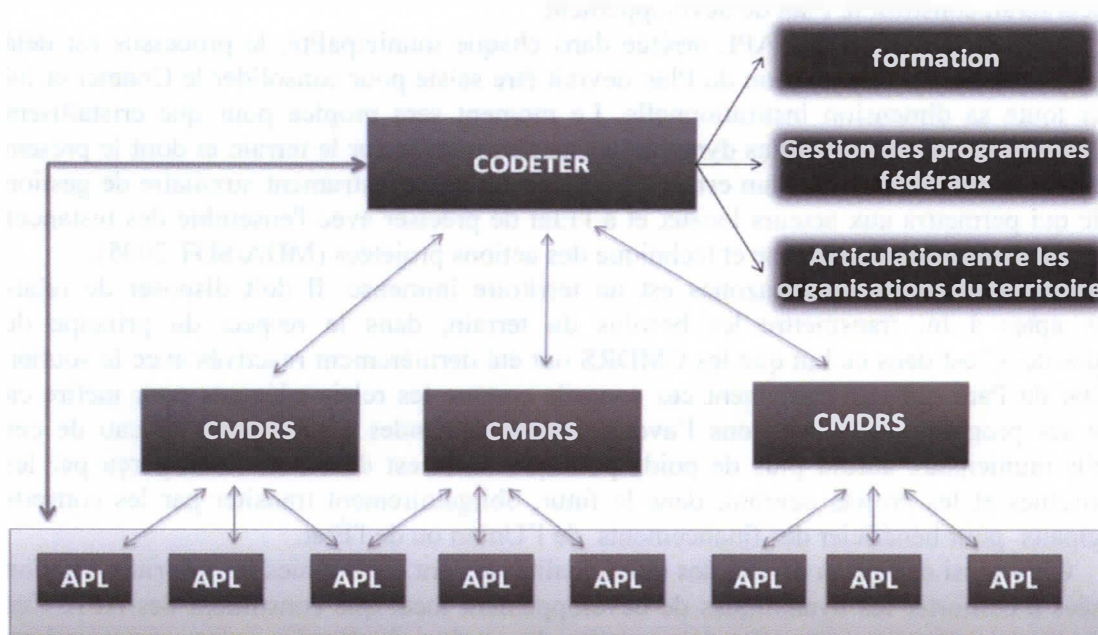


Figure 25: Une organisation du Codeter à partir des APL (source : auteur)

## 4.2 UNE EVOLUTION INSTITUTIONNELLE A PREVOIR

La récente élection de Dilma Rousseff à la présidence du Brésil permet de penser que la politique territoriale menée par Lula sera poursuivie. Cependant le passage du gouvernement de l'État du Pará à l'opposition, risque de modifier le fonctionnement du Codeter. En effet, comme il a été dit plus haut, le Codeter ne bénéficie pas d'un statut juridique qui lui permette de gérer des ressources humaines et financières ou de se porter lui même maître d'ouvrage. C'est pourquoi, les projets jugés utiles et proposés par les instances du Codeter doivent notamment passer par une collectivité publique pour leur financement, pour assurer les contreparties financières et (ou) la maîtrise d'ouvrage. Jusqu'à présent, l'État du Para soutenait la politique territoriale promue par l'Union et son Secrétariat de l'agriculture jouait un rôle



central d'appui au Codeter. Au delà de l'aide à l'organisation quotidienne du Collège, le Para a effectivement assuré la maîtrise d'ouvrage et apporté les contreparties financières d'une grande partie des projets du Codeter, permettant ainsi de dépasser les différents politiques ainsi que les difficultés administratives et financières des municipalités.

Aussi, après les changements politiques intervenus à la tête de l'État du Para, pour réussir à maintenir et développer ses activités, le Codeter devra vraisemblablement adopter une autre configuration et construire de nouveaux partenariats, en particulier avec les municipalités. La collaboration du Codeter avec des consortiums inter-municipaux (l'expérience s'étant avérée positive dans d'autres territoires – Piraux et al. 2008), devra sans doute être envisagée. Il existe actuellement deux consortiums (un entre les municipalités des rives gauches de l'Amazone et un autre entre les municipalités de la rive droite de l'Amazone) peu actifs jusqu'à présent, et qui pourraient connaître une utilité et un développement dans une collaboration avec le Codeter. Cette coopération renforcerait en outre la participation des municipalités aux activités du Codeter qui, comme il l'a été relaté plus haut, fait défaut jusqu'à présent. Par ailleurs, la défection probable du soutien du secrétariat de l'agriculture nécessitera aussi une participation plus active des organisations constituant le noyau directeur du Codeter, en particulier pour créer et pérenniser un partenariat solide avec les consortiums.

Pour que ces évolutions nécessaires se réalisent, il est crucial de renforcer le Codeter et d'en faire une institution centrale du territoire. Le rôle de chaque instance du Codeter (noyau directeur, noyau technique, assemblée plénière, articulateur...) doit être défini avec précision ou redéfini par l'assemblée plénière. Il doit être inscrit plus clairement dans le règlement intérieur du Codeter. Il est important de faire prendre conscience de leurs responsabilités aux membres des noyaux directeur et technique du Collège, dans son fonctionnement interne comme à l'extérieur, via leurs organisations et leurs réseaux, au profit du développement du territoire. Les activités du noyau directeur et du noyau technique doivent faire l'objet d'une évaluation et d'un suivi rigoureux de la part de l'assemblée plénière. Ce renforcement interne et cette nouvelle crédibilité devraient permettre de mobiliser les institutions qui ont un rôle important dans la gestion du territoire, comme l'INCRA, pour qu'elles participent activement au Codeter.

Ces questions doivent être soulevées, au delà de ce rapport, par un membre du Codeter (par exemple par l'IPAM à la compétence incontestable, mais responsable de la mise en sommeil du noyau technique). Elles doivent être formulées dans toutes leurs dimensions et portées devant l'assemblée plénière par le noyau directeur. L'articulateur, contrairement au rôle officieux de représentation du Codeter qu'il remplit par défaut actuellement, ne devrait tenir qu'un rôle administratif et de liaison entre les différentes instances.

Nous l'avons vu, la qualité et la crédibilité l'institution territoriale sont déterminantes pour promouvoir un développement efficace et durable du territoire. Cette institution doit être reconnue et avoir les moyens de fonctionner. Tous les efforts des acteurs doivent converger dans ce sens.

### **4.3 UNE PROXIMITE ORGANISEE POUR LES TERRITOIRES D'AMAZONIE**

La conception du développement sur des bases territoriales s'est construite sur la proximité géographique, productrice d'économies externes et ferment d'un capital social qui sont les clés de l'efficacité collective du territoire.

Les caractéristiques des territoires d'Amazonie ne favorisent pas cette proximité, ce qui peut représenter une difficulté. En effet les densités démographiques y sont faibles, ce qui entraîne des distances et des durées de voyage importantes pour rejoindre les différents



centres urbains. Par ailleurs les populations sont d'origines différentes et, pour une partie, récemment arrivées ce qui rend l'action collective plus difficile.

Les territoires des municipalités sont immenses et celles ci ne possèdent que de très faibles ressources humaines et financières. Alors que les relations avec les niveaux administratifs supérieurs se font au gré des relations personnelles des responsables politiques, ces faiblesses entraînent un isolement des municipalités et perpétuent les logiques paternalistes

Une des portes de sortie pour ces municipalités se révèlent être l'investissement privé pour l'exploitation des ressources naturelles (mines, entreprises forestières...) ou pour l'acquisition des terres en vue de la mise en place de cultures d'exportation (soja...). En effet ces investissements garantissent, à travers les taxes prélevées et l'initiative des entreprises, une manne financière substantielle pour les municipalités et les organisations locales, et laissent espérer une modernisation rapide. Cette source de financement, pour ainsi dire unique, amène les municipalités à accorder facilement des droits d'exploitation et même à transgresser les lois locales et fédérales, à exploiter les vides juridiques en l'absence de contrôles sérieux, dans un climat général de corruption.

Les États et l'Union, faute d'alternatives et sous la pression internationale, agissent à travers la démarcation de terres par la mise en place de réserves naturelles administrées par des « experts ». Ces réserves entraînent des restrictions dans l'usage des terres souvent insoutenables pour les populations qui, sans moyen de subsistance, choisissent l'exode. Le principe de subsidiarité et la démocratie locale sont constamment mis à mal par cette situation.

Le développement durable des territoires peut être assuré par le maintien des hommes dans les zones rurales, mais doit s'accompagner d'un soutien à ces populations qui leur permettent une amélioration de leurs conditions de vie, tout en assurant une gestion équilibrée des ressources et le maintien du patrimoine naturel. Pour atteindre ces objectifs, le développement territorial apparaît comme une nécessité mais doit être organisé à une échelle qui permet de mobiliser les pouvoirs publics et de dépasser les limites des municipalités. Ainsi un nouveau modèle de développement territorial doit être trouvé pour résoudre les défis importants auxquelles est confrontée l'Amazonie.

Une solution réside probablement dans les notions développées par André Torre sur la proximité organisée. Ce type de proximité peut permettre de construire un capital social sans pour autant bénéficier systématiquement d'une proximité géographique. La mise en place de cette autre proximité nécessite la création et la pérennisation de réseaux qui ne sont possibles qu'à travers la conception d'outils d'ingénierie territoriale. Le capital social permettrait alors de concevoir, à travers le développement d'une efficacité collective, des solutions innovantes pour valoriser les ressources territoriales.

Une proximité organisée peut se construire dans la logique d'appartenance au territoire, et se maintenir à travers une proximité géographique temporaire (tenue de réunions régulièrement espacées), de façon à installer la confiance entre les partenaires puis de réaliser les ajustements utiles. Ces assemblées régulières doivent tisser les liens indispensables et traiter les questions qui concernent les activités du réseau. Les affaires courantes peuvent être assurées à travers les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). Cette logique d'appartenance peut progressivement se doubler d'une logique de similitudes par la construction d'une histoire commune (Torre, 2010).

## CONCLUSION

Le développement territorial apparaît comme le moyen satisfaisant de mettre en place un développement durable permettant à la fois d'améliorer les conditions de vie des populations rurales, d'assurer une gestion et une valorisation équilibrées des ressources et de préserver le patrimoine naturel.

Le territoire du Baixo Amazonas semble être la bonne échelle à laquelle peut être menée une gouvernance efficace. En effet elle peut mobiliser à ce niveau l'ensemble des organisations détenant des pouvoirs de décision importants avec notamment la présence à Santarém des institutions régionales, tout en répondant au principe de subsidiarité par la participation relativement aisée des acteurs locaux qui sont en contact direct avec les problèmes à traiter. Cette échelle permet aussi d'intégrer le marché de Santarém qui est structurant pour l'économie locale.

C'est précisément à cette échelle qu'opère le Codeter qui paraît être, dans ces conditions, l'outil de gouvernance idéal puisqu'il regroupe de manière paritaire les représentants de la société civile organisée et ceux des institutions publiques des différents niveaux administratifs présents sur le territoire. Le Codeter possède potentiellement les atouts d'une institution innovante et indispensable pour promouvoir un développement territorial efficace et répondre aux difficultés spécifiques du territoire.

Le Collège territorial n'a reçu, pendant tout un temps, que peu de prérogatives et a souffert d'un manque de reconnaissance institutionnelle. Il ne réunissait principalement que les représentants de la société civile. Ce n'est qu'en 2008 que les efforts du gouvernement fédéral, de l'État du Pará et des institutions publiques locales ont convergé pour faire du Codeter l'Instance de gestion du territoire. Cependant un certain nombre de difficultés contrarient encore le bon fonctionnement de cette institution. L'enjeu du développement territorial reste mal compris par la majorité de ses interlocuteurs. L'engagement réel des membres du Collège et de leurs institutions est encore trop limité.

Le Codeter souffre en particulier d'une faiblesse générale dans sa communication, en dehors du cercle très restreint de ses membres actifs. Son rôle et les possibilités qu'il offre restent souvent méconnus des nombreux acteurs locaux qui n'ont pas participé aux assemblées plénières. Une autre grande fragilité du Codeter est la faiblesse chronique de ses moyens de fonctionnement qui a pour conséquence un bilan très modeste en matière de réalisations concrètes. Il se retrouve ainsi discrédité par le nombre de projets qui n'aboutissent pas, du fait aussi de l'inexpérience administrative et collective de la plupart des acteurs, dans cette première période.

Devant ce constat, des efforts de communication sont entrepris depuis deux ans à travers notamment l'organisation d'assemblées plénières délocalisées dans différentes municipalités. Dans le même esprit, la réactivation des Conseils Municipaux de Développement Rural Durable (CMDRS) commence à porter ses fruits. Ces Conseils, par leur statut et leur légitimité, peuvent constituer des relais efficaces du Codeter au niveau des municipalités. Ils ont ainsi déjà reçu la mission d'identifier les Arrangements Productifs Locaux à mettre en place sur leur territoire.

La stratégie des APL a ainsi déjà été engagée dans le territoire Baixo Amazonas. Elle s'attache à renforcer les coopérations qui existent entre les acteurs intervenant dans un ou plusieurs pôles définis comme des zones de forte production par l'agriculture familiale d'un

produit donné (fruits par exemple). Elle cherche aussi à fournir un appui structurant et coordonné aux pouvoirs publics afin qu'ils s'engagent plus nettement et de façon adaptée en faveur du développement local.

Les APL étudiés ont été choisis parce qu'ils sont représentatifs de la diversité des situations rencontrées. Ils illustrent aussi des problématiques, des stades d'évolution, des forces et des faiblesses très différents. Il relève d'une stratégie claire de la part de des institutions publiques qui appuient un pôle de production existant, important et relativement structuré, dans le cas de l'APL fruiticulture/ananas. Il relève plus d'une volonté de diversification de la production qui ne s'appuie pas assez pour l'instant, sur le capital social existant dans le cas de l'APL fruiticulture d'Oriximiná. Enfin, ce sont les interventions publiques peu réfléchies et mal coordonnées qui ont abouti à la situation délicate dans laquelle se trouve l'APL lait de Alenquer.

Néanmoins, dans tous les cas, l'APL paraît être un bon outil pour structurer l'action publique qu'il contribuera à mieux coordonner. La caractérisation des APL, l'identification des différentes logiques des producteurs et des goulets d'étranglement des filières, ainsi que l'analyse du niveau de coordination des organisations devant être impliquées, contribueront puissamment à donner du corps aux débats en cours et à engager. Ceux-ci doivent par ailleurs être stimulés par l'animation d'espaces de discussion dédiés, réunissant les différents acteurs impliqués dans le développement de ces APL. Ces débats doivent permettre de définir des objectifs communs et le rôle de chacun, ainsi que de renforcer la coopération et l'action collective en vue de trouver des solutions innovantes aux difficultés rencontrées.

Le rôle du Codeter, au delà de la mobilisation des ressources financières utiles et des institutions régionales, est de renforcer les espaces de dialogues dans le but notamment de favoriser la coopération entre les acteurs locaux.

Le Codeter doit se renforcer à travers la redéfinition prioritaire des rôles respectifs de ses instances internes, de manière à ce que celles-ci portent réellement ce Collège et contribuent à le positionner comme l'Institution incontournable de la gestion du territoire. Pour assurer sa pérennité et son développement, de nouveaux partenariats doivent être engagés et développés, en particulier avec les gouvernements municipaux.

Le Codeter doit aussi inscrire dans le Plan de développement du territoire, actuellement en cours d'élaboration, la liaison institutionnelle qui doit être établie entre ce Collège et les CMDRS pour la promotion des APL comme stratégie d'action. La réalisation de ce plan nécessite de faire un gros effort de caractérisation des APL pour qu'ils aient un effet réellement structurant. Le Plan doit traiter les aspects de formation et en particulier inscrire définitivement les maisons familiales rurales, qui sont le meilleur ferment de l'innovation dans le milieu rural, dans les priorités d'action.

Enfin les références théoriques du développement territorial doivent être élargies et approfondies dans quelques secteurs clés relevés dans le présent mémoire, notamment afin de préciser selon quelles modalités politiques, administratives et techniques une économie de proximité organisée peut être mise en place et prospérer dans un territoire aussi vaste que celui du Baixo Amazonas. Ces recherches devront aussi viser à lui donner les outils efficaces pour coordonner les acteurs et valoriser ses ressources de façon optimale et durable.



## Bibliographie

- Angeon, V., Caron, P. & Lardon, S., 2006. Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable: quel rôle de la proximité dans ce processus? *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*.
- Aydalot, P., 1986. *Milieus innovateurs en Europe*, Gremi.
- Azevedo, A.A., Pasquis, R. & Bursztyn, M., 2009. A reforma do Estado ea descentralizaç\ ao como forma de efetivaç\ ao das políticas ambientais.
- Becattini, G., 1992. Le district industriel: milieu créatif. *Espaces et sociétés*, (1), p.147–164.
- Bonnal, P. & Leite, S.P., 2007. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais.
- Bonnal, P. & Maluf, R.S., 2009. *Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil*,
- Boucher, F. & Requier Desjardins, D., 2002. «La concentration des fromageries rurales de Cajamarca: enjeux et difficultés d'une stratégie collective d'activation liée à la qualité». Dans *Actes du Colloque SYAL*. p. 16–18.
- Callon, M., Lascoumes, P. & Barthe, Y., 2001. *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.
- Casieri, A., De Gennaro, B. & Medicamento, U., 2008. Economic institutions framework and governance relationships inside territorial supply-chain: the case of organic olive oil in Sierra de Segura. *Cahiers d'Études et des Recherches Francophones/Agricultures*, 17(6), p.537–541.
- Cassiolato, J.E. & Lastres, H.M., 2003. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. *Pequena empresa: cooperaç\ ao e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará*, p.21–34.
- Cirad-Sar, 1996. *Systèmes agroalimentaires localisés : organisations, innovations et développement local*,
- Courlet, C., 2002. «Les systèmes productifs localisés». A. Torre, *Le local à l'épreuve de l'économie spatiale, Études et recherches sur les systèmes agraires et le développement*, 33.
- Crocco, M.A. et al., 2003. Metodologia de identificaç\ ao de arranjos produtivos locais potenciais. *Textos para Discuss\ ao Cedeplar-UFMG*.
- Dabat, M. et al., 2010. Manuel d'analyse des filières agroalimentaires.
- Fauré, Y., 2005. Des politiques publiques décentralisées, entraves au développement local. Expériences brésiliennes. *Tiers-Monde*, 46(181), p.95-118.

- Fournier, S. & Muchnik, J., 2010. THE « LOCAL AGRI-FOOD SYSTEM » (LAS) APPROACH : A TOOL FOR TERRITORIAL DEVELOPMENT ? Available at: <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00522058/> [Accédé Novembre 22, 2010].
- Helliwell, J.F. & Putnam, R.D., 1995. Economic growth and social capital in Italy. *Eastern Economic Journal*, p.295–307.
- Jouve, P., 1992. Le diagnostic du milieu rural de la région à la parcelle: approche systémique des modes d'exploitation du milieu. *L'appui aux producteurs: démarches, outils, domaines d'intervention*. Paris: Ministère de la coopération et du développement.
- Krugman, P., 1991. Increasing returns and economic geography. *Journal of political economy*, 99(3), p.483–499.
- Lamara, H., 2009. Les deux piliers de la construction territoriale: coordination des acteurs et ressources territoriales. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*.
- Lamotte, S., 2008. L'organisation des espaces amazonien et l'utilisation des milieux.
- Le Galès, P., 1998. Régulation, gouvernance et territoire. *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p.203–240.
- Loudiyi, S., Angeon, V. & Lardon, S., 2004. Capital social et développement territorial. Quel impact spatial des relations sociales? *Espaces et sociétés aujourd'hui. La géographie dans les sciences sociales et dans l'action*, Rennes, p.21–22.
- Marshall, A., 1890. The Principles of Economics. *History of Economic Thought Books*.
- Meggers, B.J., 1984. The indigenous peoples of Amazonia, their cultures, land use patterns and effects on the landscape and biota. *The Amazon: Limnology and Landscape Ecology of a Mighty Tropical River and its Basin*''(H. Sioli, Ed.), Junk, The Netherlands.
- Montigaud, J.C., 1992. L'analyse des filières agroalimentaires: méthodes et premiers résultats. *Economies et Sociétés*, 21, p.59–83.
- Pasquis, R. et al., 2005. Reforma Agrária" na Amazônia: balanço e perspectivas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, 22(1), p.83–96.
- Pecqueur, B., 2006. Le tournant territorial de l'économie globale. *Espaces et sociétés*, (2006/2), p.17–32.
- Pecqueur, B., 2005. Quel «tournant territorial» de l'économie mondiale globalisée. *5èmes Rencontres Inter-Universitaires d'Economie Sociale et Solidaire*, p.11–12.
- Piore, M.J. & Sabel, C.F., 1984. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*, Basic books.

- Piroux, M., 2009. Dinâmicas territoriais definição e análise : aplicação no Nordeste do Brasil. Dans *Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil*. p. p. 31-54.
- Piroux, M. et al., 2008. Le consortium intermunicipal, un dispositif efficace de gouvernance territoriale: le cas d'une expérience dans le Nordeste du Brésil.
- Porter, M.E., 1990. The Competitive Advantage of Nations. *HARVARD BUSINESS REVIEW*.
- Rallet, A. & Torre, A., 2004. Proximité et localisation. *Economie rurale*, 280(1), p.25-41.
- Requier-Desjardins, D., 2009. Territoires – Identités – Patrimoine : une approche économique ? *Développement durable et territoires*. Available at: <http://developpementdurable.revues.org/index7852.html> [Accédé Avril 20, 2010].
- Saxenian, A.L., 1996. *Regional advantage: Culture and competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard Univ Pr.
- Schmitz, H., 1995. Collective efficiency: growth path for small-scale industry. *Journal of development studies*, 31(4), p.529-566.
- Schmitz, H. & Cassiolato, J.E., 1992. *Hi-tech for industrial development: lessons from the Brazilian experience in electronics and automation*, Psychology Press.
- Schmitz, H. et al., 2003. *Systems of innovation and development: evidence from Brazil*, Cassiolato JE, Lastres HMM and Maciel ML. Cheltenham: Edward Elgar.
- Storper, M. & Harrison, B., 1991. Flexibility, hierarchy and regional development: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. *Research policy*, 20(5), p.407-422.
- Theys, J., 2003. La Gouvernance, entre innovation et impuissance. *Développement durable et territoires*. Available at: <http://developpementdurable.revues.org/1523> [Accédé Novembre 29, 2010].
- Tonneau, J.P., Sabourin, E. & Piroux, M., 2009. Espaços e instrumentos de desenvolvimento territorial no Território Baixo Amazonas - PA; Relatório de missão - 8 a 21 de fevereiro de 2009.
- Tonneau, J. et al., 2009. Évaluation du développement territorial comme processus d'innovation et d'institutionnalisation: le cas du Territoire du Alto Sertão do Piauí e Pernambuco au Nordeste du Brésil.
- Torre, A., 2000. Economie de la proximité et activités agricoles et agro-alimentaires. Elements d'un programme de recherche. *REVUE D ECONOMIE REGIONALE ET URBAINE*, p.407-426.
- Wampfler, B., 2007. Les méthodes et les outils de l'ingénieur agro-économiste : Analyser une organisation paysanne. Une grille d'analyse des organisations paysannes. Cours ESAT2- Ms DAT-2009-2010.



## Table des figures

Figure 1: Pluviométrie et niveau du fleuve à Santarém 2005-2009 (source : IPAM).....	16
Figure 2: Carte politique du Territoire Baixo Amazonas (Aveiro n'est plus incluse dans la territoire depuis 2008) (source : projet Dialogo).....	16
Figure 3: Trajectoire du territoire Baixo Amazonas (source : Auteur).....	19
Figure 4: Orthogonalité territoire-filière dans les SYAL (Boucher & Requier Desjardins 2002) .....	26
Figure 5: Organisation interne type du Codeter (source : auteur).....	30
Figure 6: Participation aux assemblées plénières du Codeter (source : auteur et liste de présence des assemblées plénières du Codeter) .....	32
Figure 7: Dispositif du Codeter (cf. méthodologie - diagramme de Venn) (source : auteur) ..	34
Figure 8: Communication type entre le Codeter et les municipalités .....	36
Figure 9: Construction des demandes et projets du Codeter (Source : auteur) .....	38
Figure 10: Localisation des principaux APL identifiés et étudiés .....	42
Figure 11: Localisation du pôle Ananas (source : bingmap et auteur).....	45
Figure 12: Arrangement institutionnel de l'APL fruiticulture de plateau de Santarém (source : auteur).....	45
Figure 13: Typologie des petites producteurs d'ananas (source : auteur) .....	45
Figure 14: Cultures principales dans le pôle Ananas (source : auteur) .....	45
Figure 15: Schéma de la filière ananas (source : auteur) .....	45
Figure 16: Filière de l'Açaï (source : auteur).....	52
Figure 17: Usages et types de terres (source : auteur).....	52
Figure 18: Typologie des petits producteurs familiaux (source : auteur) .....	52
Figure 19: Localisation de l'APL Fruiticulture d'Oriximiná (source : auteur) .....	52
Figure 20: Arrangement institutionnel du l'APL fruiticulture de Oriximiná (source : auteur) ..	56
Figure 21: Typologie des systèmes d'élevage (source : auteur).....	62
Figure 22: Localisation des producteur de lait et typologie spatiale (source : auteur).....	62
Figure 23: Filières du lait (source : auteur) .....	62
Figure 24: Arrangement institutionnel du l'APL lait (source : auteur).....	63
Figure 25: Une organisation du Codeter à partir des APL (source : auteur).....	68

## Annexe

Annexe 1: Grille d'évaluation des dispositifs de gouvernance territoriale.....	79
Annexe 2: le projet « Tucumã »de développement intégré de la région Baixo Amazonas .....	80
Annexe 3: Cartographie du pôle ananas de l'APL Fruiticulture du plateau de Santarém .....	81

## Table des matières

Introduction .....	1
1 L'enjeu du développement territorial .....	4
1.1 Le développement territorial, une nouvelle manière de penser le développement .....	4
1.1.1 La gouvernance ou la mise en avant de la participation de la société civile .....	4
1.1.2 La proximité géographique comme nouvel avantage comparatif .....	5
1.1.2.1 Un courant issu de l'économie industrielle .....	5
1.1.2.2 Une adaptation aux activités spécifiques de l'agriculture .....	7
1.1.3 Le développement territorial, un nouveau paradigme .....	9
1.2 Un contexte politique fédéral en recherche de légitimité .....	10
1.2.1 Une administration brésilienne remise en cause .....	10
1.2.2 Une colonisation agraire en réforme .....	11
1.2.3 Le développement agricole comme moyen de réduire la pauvreté .....	12
1.2.4 La mise en place des APL au Brésil .....	13
1.2.5 Une adaptation des mesures aux territoires .....	14
1.3 Un territoire d'Amazonie .....	15
1.3.1 Un territoire vaste et divers, marqué par deux saisons climatiques .....	15
1.3.2 Une évolution rapide du territoire .....	17
1.3.3 Un développement territorial particulier en Amazonie et dans le territoire Baixo Amazonas .....	20
1.3.3.1 Un territoire spécifique .....	20
1.3.3.2 Des outils de développement en construction dans le Pará .....	21
1.3.3.3 Une société civile organisée .....	22
1.4 Conclusion partielle .....	23
2 Méthodologie .....	24
2.1 un partage de la vie quotidienne des acteurs locaux .....	24
2.2 Une analyse multidimensionnelle des dispositifs .....	24
2.3 Une analyse multi scalaire du développement local et des APL .....	25
2.3.1 Une identification des dynamiques locales présentes sur le territoire .....	25
2.3.2 Une méthodologie basée sur la notion de territoire et de filière .....	26
2.3.3 La méthodologie d'analyse des APL .....	27
2.4 Des limites dues à la complexité des objets étudiés .....	28
3 Résultats et analyses: .....	29
3.1 Le Codeter, un dispositif territorial .....	29
3.1.1 La trajectoire du Codeter-BAM .....	29
3.1.1.1 Une période de construction .....	29
3.1.1.2 Une période d'action et de renforcement de l'outil .....	30
3.1.2 Une organisation interne à redéfinir .....	30
3.1.3 Une participation cyclique .....	31
3.1.4 Une participation inégale des acteurs du territoire .....	32
3.1.5 Une collecte et une diffusion des informations difficiles .....	36
3.1.6 Une construction fragile des demandes .....	37
3.1.7 Des actions encore limitées .....	38
3.1.7.1 Des projets d'appui aux activités productives .....	38
3.1.7.2 La formation, comme base de l'action territoriale .....	40
3.2 Les Arrangements productifs locaux, une stratégie pour le territoire .....	42
3.2.1 L'APL fruiticulture/ananas de Santarém, un outil de développement efficace .....	42
3.2.1.1 Une production récente du plateau de Santarém .....	42
3.2.1.1.1 Localisation .....	42
3.2.1.1.2 Trajectoire de l'APL .....	43
3.2.1.2 Des systèmes de productions diverses .....	44

3.2.1.3	Un produit encore peu valorisé.....	47
3.2.1.4	Un arrangement institutionnel à agrandir .....	47
3.2.1.5	Une représentativité à améliorer.....	48
3.2.2	<b>L'APL fruticulture de Oriximiná, un renforcement du dispositif nécessaire...</b>	<b>49</b>
3.2.2.1	Une région des fleuves .....	49
3.2.2.1.1	Contexte général.....	49
3.2.2.1.2	Trajectoire de l'APL.....	50
3.2.2.2	Des systèmes de productions traditionnels .....	51
3.2.2.3	Une filière à construire. ....	54
3.2.2.4	Un arrangement institutionnel à créer.....	55
3.2.2.5	Une nécessaire valorisation des organisations locales.....	56
3.2.3	<b>L'APL lait de Alenquer, un accord entre les acteurs indispensable.....</b>	<b>57</b>
3.2.3.1	Une région d'élevage.....	57
3.2.3.1.1	Contexte général.....	57
3.2.3.1.2	Trajectoire.....	58
3.2.3.2	Des catégories de producteurs différents .....	58
3.2.3.3	Des filières en concurrence.....	60
3.2.3.3.1	Les étapes de la filière .....	60
3.2.3.3.2	Les points faibles de la filière .....	60
3.2.3.4	Un arrangement institutionnel comme espace de négociation .....	63
3.2.3.5	Une nécessaire valorisation des organisations locales.....	64
3.2.3.6	Une production à enjeu territorial ?.....	65
4	<b>Discussion et perspectives.....</b>	<b>67</b>
4.1	Un plan territorial de développement pour le Baixo Amazonas .....	67
4.2	Une évolution institutionnelle à prévoir .....	68
4.3	Une proximité organisée pour les territoires d'Amazonie.....	69
	<b>Conclusion.....</b>	<b>71</b>
	<b>Bibliographie.....</b>	<b>73</b>
	<b>Table des figures .....</b>	<b>76</b>
	<b>Table des matières.....</b>	<b>77</b>



## Annexe 1: Grille d'évaluation des dispositifs de gouvernance territoriale

*Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs*  
 Rey-Valette H., Chia E., Soulard C., Mathé S., Michel L., Nougaredes B.,  
 Jarrige F., Maurel P., Clément C., Martinand P., Guihéneuf P.-Y. et Barbe E.

Tableau n° 1: Présentation des dimensions d'analyse des processus de gouvernance

	Composantes statiques ou structurelles	Composantes fonctionnelles et dynamiques
<b>Connaissance des systèmes d'acteurs, des représentations et des controverses</b>		
Acteurs publics et privés avec des identités multiples	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels acteurs sont impliqués et représentés ?</li> <li>- Qui sont les absents ?</li> <li>- Quels sont leurs valeurs et leurs représentations ?</li> <li>- Quels sont les responsabilités ? Quels sont ceux qui ont des mandats multiples ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels types de partenariat ou de coalitions (formelles et informelles) se sont formés entre privé et public ?</li> <li>- Quels acteurs ont l'intention de multiplier les mandats ?</li> <li>- Quelles trajectoires envisagent-ils ?</li> </ul>
<b>Connaissance des institutions et des procédures institutionnelles</b>		
Processus dynamique de coordination mobilisant des dispositifs multiples	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels sont les formes et les types de coordinations existants (formel et informel) ?</li> <li>- Comment sont pris en charge les points de vue divergents ?</li> <li>- Quel est l'objectif principal de ces dispositifs (consultation, concertation...) ?</li> <li>- Comment et par qui sont-ils organisés ?</li> <li>- Quel est la légitimité de ces dispositifs ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Y a-t-il eu des dysfonctionnements importants du ou des dispositif (s) ? comment ont-ils été réglés ?</li> <li>- Quelle est la genèse des dispositifs ? Quel est le facteur ou l'événement déclenchant ?</li> </ul>
<b>Analyse des interactions fonctionnelles</b>		
Ressources (partagées et asymétriques)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels sont les outils ou ressources (information, savoirs, relation, finances, temps, évaluation) utilisés ?</li> <li>- Comment les calendriers et les agendas politiques sont gérés et coordonnés ?</li> <li>- Comment le pouvoir politique est-il distribué ?</li> <li>- Quels sont les liens d'interdépendance entre les acteurs ?</li> <li>- Quels est la nature, l'opérationnalité, la qualité, la transparence (diffusion et accès), et l'utilisation de l'information (observatoire, SIG, résultats d'enquêtes...) sur le ou les territoire (s) ?</li> <li>- Quels sont les conflits ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le dispositif a-t-il permis un(e) meilleur(e) accès/distribution aux ressources ?</li> <li>- Comment ont évolué la production et la mutualisation des informations, la communication entre les acteurs ?</li> <li>- Comment ont évolué les conflits (changements d'acteurs, d'objet, lieux, conséquences...) ?</li> </ul>
<b>Analyse des interactions territoriales et contextuelles</b>		
Enjeux territorialisés	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels sont les spécifiés du ou des territoire (s) ?</li> <li>- Quels sont ces liens et les négociations et les synchronisations avec les autres échelles (caractère multi niveau et multi appartenance des acteurs)</li> <li>- Comment les enjeux au niveau national et régional coïncident-ils ou non avec les enjeux locaux ?</li> <li>- A quels enjeux doit répondre la gouvernance sur le ou les territoire(s) ?</li> <li>- Quels enjeux représentent la gouvernance sur le territoire ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment ont évolué les politiques sur le territoire (sectorielle, intégrée) ?</li> <li>- Comment ont évolué les instruments normatifs (mise en œuvre, application...) ?</li> </ul>
<b>Evaluation des produits et des effets</b>		
Construction collective (objectifs et actions)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment sont définis les objectifs ?</li> <li>- Comment sont-ils atteints ? Quelle est la performance par rapport aux objectifs ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des réorientations sont-elles intervenues au cours du processus ? Par qui ont-elles été initiées ? Comment ont-elles été intégrées ?</li> </ul>
Apprentissages collectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels types d'objets intermédiaires, de savoirs et d'apprentissages ont facilité la mise en place de la gouvernance ?</li> <li>- Quels apprentissages ont été créés ?</li> <li>- Ces apprentissages bénéficient-ils plus à certains groupes d'acteurs ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels outils sont mis en œuvre pour professionnaliser les savoirs liés à la mise en œuvre de la gouvernance ?</li> </ul>
Reconfigurations ou innovations organisationnelles et institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Y a-t-il des moments réflexifs sur les modes de mise en œuvre ?</li> <li>- Y a-t-il une prise de conscience du caractère systémique et une connaissance et une appropriation de la complexité territoriale ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les dispositifs ont-ils fait émerger d'autres dispositifs, de nouvelles organisations ou de nouvelles règles ?</li> <li>- Les arrangements et dispositifs ont-ils été répliqués, formalisés ?</li> </ul>

## RESUME

Le développement territorial en Amazonie Brésilienne: les défis de la gouvernance et de l'élaboration de stratégies de développement adaptées dans le territoire Baixo Amazonas. Mémoire présenté pour le diplôme d'ingénieur de spécialisation en agronomie tropicale de l'institut des régions chaudes de Montpellier Supagro

BRESIL, Pará, Territoire Baixo Amazonas

---

Le développement territorial s'impose progressivement comme le moyen adéquat pour mettre en place un développement durable permettant à la fois d'améliorer les conditions de vie des populations rurales, d'assurer une gestion et une valorisation équilibrées des ressources, ainsi que de préserver le patrimoine naturel. Ce type de développement équilibré est d'autant plus approprié au cas de l'Amazonie que les colonisations récentes et incontrôlées de la forêt ont mené à un désastre écologique

C'est pourquoi le gouvernement fédéral brésilien a conçu une politique territoriale ambitieuse et innovante qui s'appuie sur la création de territoires ruraux dont la gestion est assurée et coordonnée par un collège territorial (le Codeter). Ce collège est composé à parité de représentants de la société civile organisée et des institutions publiques.

Le Cirad, fort son expertise en matière de développement territorial et de l'expérience de ses réseaux en France et à l'étranger, est engagé dans cette démarche et développe ses activités plus particulièrement en Amazonie. La présente étude, réalisée en liaison étroite avec ce centre de recherche, s'inscrit dans ce cadre. Elle a identifié un certain nombre de pistes de réflexion et formulé des propositions sur les outils territoriaux les plus aptes à résoudre de façon efficace et adaptée les difficultés spécifiques de ce type de milieu.

Le Codeter du territoire Baixo Amazonas do Para doit relever un grand nombre de défis dont la faible force de proposition que représente actuellement la société civile locale. Une autre difficulté majeure consiste en l'immensité de ce territoire. Ces deux contraintes à elles seules, rendent délicate l'application du principe de subsidiarité qui constitue une des bases de la gouvernance territoriale.

Pour dépasser ces difficultés, le Codeter a développé, en collaboration avec l'État du Pará, une stratégie qui s'appuie sur les conseils municipaux. Il s'agit de définir des axes stratégiques d'action destinés à conforter les dynamiques de développement local que constituent les Arrangements Productifs Locaux (APL/SPL). Ces arrangements se trouvent actuellement à des stades d'élaboration et de développement très divers. Des appuis adaptés à chaque cas doivent être mis en œuvre, ce qui implique une coopération plus importante entre les acteurs.

Le Codeter doit évoluer et s'adapter et pour répondre aux défis de ce développement territorial. Il doit notamment renforcer son fonctionnement interne et institutionnaliser sa stratégie à travers l'élaboration du Plan de développement territorial. Aussi de nouveaux outils doivent être inventés pour pouvoir donner à ce réseau toute son efficacité.

---

**Mots clefs :** Développement territorial, développement local, gouvernance, proximité géographique, proximité organisée, APL, SPL, Amazonie, Brésil.

POLGE Etienne, 2010. *Le développement territorial en Amazonie Brésilienne: les défis de la gouvernance et de l'élaboration de stratégies de développement adaptées dans le territoire Baixo Amazonas*, mémoire de fin d'étude ESAT 2, IRC Montpellier SupAgro, 94 pages.